

LA/Monika Sievänen

8.6.2022

Työ- ja elinkeinoministeriö

Eläketurvakeskuksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työsopimuslain 1 luvun 1 §:n muuttamisesta VN/894/2022

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Eläketurvakeskukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työsopimuslain 1 luvun 1 §:n muuttamisesta.

Lausunto pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön viimeistään 14.6.2022.

Lausunnossa alla ovat eriteltyinä lausuntopyynnössä esitetyt kysymykset ja Eläketurvakeskuksen vastaukset niihin.

1 Yleiset huomiot esityksestä

Eläketurvakeskuksen mielestä voimassa olevan työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetty työsopimuksen ja työsuhteen lakisääteiset tunnusmerkit ovat sinänsä selkeitä ja työsopimuslain soveltamisalasäännös siten yleinen, että se soveltuu työsuhteen tunnistamiseen erilaisissa työntekemisen tilanteissa, myös arvioitaessa työntekosuhteen oikeudellista luonnetta esityksessä mainittujen uudenlaisten työntekemuotojen, kuten kevytyrittäjän nimikkeellä ja alustatyön puitteissa tehtävässä työssä.

Eläketurvakeskus näkee, että esitys voi helpottaa työntekosuhteen oikeudellisen luonteen määrittelemistä tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Eläketurvakeskus pitää kannatettavana tavoitetta helpottaa lain soveltajia, oikeussuhteen osapuolia ja viranomaisia ratkaisemaan työntekosuhteen oikeudellinen luonne tilanteissa, joissa työnsuorittajan asemaan liittyy tulkintaa edellyttäviä kysymyksiä. Työntekosuhteen oikeudellisen luonteen ja työnsuorittajan aseman määrittely oikein on edellytys sille, että työeläkevakuuttaminen kohdentuu oikein.

Työeläkevakuuttaminen, kuten sosiaaliturvajärjestelmä ylipäätään, rakentuu pitkälti sen mukaisesti, onko kyseessä työsuhteessa vai yrittäjänä tehty työ. Työntekijän eläkelaisissa (395/2006, TyEL) työsopimuksen ja työsuhteen käsite on sama kuin työsopimuslain 1 luvun 1 pykälän 1 momentissa. Työoikeudellisilla työsuhteen kriteereillä ja niitä koskevalla tulkintakäytännöllä on keskeinen merkitys arvioitaessa, pidetäänkö työnsuorittajaa työeläkevakuuttamisessa työntekijänä. TyEL:n mukaan vakuutetaan pääsääntöisesti työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa tehtyä työtä, vaikka TyEL:n ja työsopimuslain soveltamisalat poikkeavatkin toisistaan. Yrittäjän eläkelain (1272/2006, YEL) 3 §:n 1 momentin mukaan yrittäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka tekee ansio-työtä olematta työsuhteessa tai virka- tai julkisoikeudellisessa

toimisuhteessa. Työeläkelakeja sovellettaessa yrittäjä määritellään käänteisesti työsuhteen kautta, joten työsopimuslain työsuhdekäsitteellä on keskeinen merkitys myös yrittäjäaseman määrittelyssä.

Esityksessä työsuhteen käsitteen selkeyttäminen ja täsmentäminen ehdotetaan tehtäväksi lisäämällä työsopimuslain soveltamisalasäännökseen maininta, että tulkinnanvaraisissa tilanteissa työsuhteen olemassaolo arvioidaan kokonaisharkinnalla. Työsopimuslain soveltamisalasäännöksessä ehdotetaan myös lueteltavan seikkoja, joita kokonaisharkinnassa muun muassa otetaan huomioon. Työsuhteen perustunnusmerkistöön ei ehdoteta muutoksia.

Kokonaisharkinta on käytössä oleva, muun muassa lain esitöissä (HE 157/2000 vp. s. 57) mainittu keino arvioida tulkinnallisissa tilanteissa työntekosuhteen oikeudellinen luonne. Kokonaisharkinnan nostaminen säännöstöselle korostaa kokonaisharkinnan merkitystä entisestään määriteltäessä työntekosuhteen oikeudellinen luonne tulkinnanvaraisissa tilanteissa, mitä Eläketurvakeskus pitää hyvänä asiana.

Eläketurvakeskus pitää hyvänä myös sitä, että soveltamisalasäännökseen ehdotettu lisäys tuo selvästi esiin kokonaisharkinnassa huomioon otettavista seikoista muodostuvan osapuolten tosiasiallisen aseman oikeussuhteessa. Eläketurvakeskus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että osapuolten tosiasiallista asemaa arvioitaessa osapuolten yhteinen tarkoitus oikeussuhteen luonteesta saattaa saada kokonaisharkinnassa liian korostetun merkityksen.

Esityksessä tuodaan esiin, että työntekosuhteen oikeudellisen luonteen määrittelyyn liittyy tulkinnallisia tilanteita uudenmuotoisessa työssä, kuten lisääntyvässä alustatyössä. Esityksessä olisi ollut hyvä käsitellä tarkemmin, miten työsopimuslain soveltamisalaa koskeva muutosehdotus tulisi vaikuttamaan alustatyöntekosuhteen oikeudellisen luonteen määrittelyyn. Näin esityksestä saisi enemmän konkreettisia apuvälineitä käytännön ratkaisutoimintaan.

2 Huomiot esityksen yleisperusteluista

Esityksessä on käsitelty verraten kattavasti työntekijän ja työsuhteen käsitettä EU:n lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä.

Esityksessä tuodaan esiin vireillä oleva EU:n komission alustatyön työolojen parantamiseen tähtäävä direktiiviehdotus, joka voi toteutuessaan vaikuttaa työsuhteen määrittelyyn ja työsopimuslain soveltamisalaan. Direktiiviehdotus sisältää alustavälitteistä työtä tekevien työnsuorittajien ammattiaseman määrittämiseen ja työsuhdeolettamaan liittyvää sääntelyä.

3 Huomiot esityksessä arvioiduista vaikutuksista

Työeläkelakeja sovellettaessa ja työeläkevakuuttamisratkaisuja tehtäessä työntekosuhteen oikeudellinen luonne ratkaistaan epäselvissä ja kiistanalaisissa tapauksissa jo nykyään viime kädessä käyttäen tapauskohtaista kokonaisharkintaa. Kokonaisharkintaa koskevan maininnan lisääminen työsopimuslain soveltamisalasäännökseen ei siten tuo muutosta nykyisin käytettävissä oleviin keinoihin määritellä työsuhteessa tehtävän työn ja muun työn, etenkin itsenäisenä yrittäjänä tehtävän työn rajaa. Työsopimuslain soveltamisalasäännökseen lisättäväksi ehdotetut kokonaisharkinnassa huomioon otettavat seikat ovat sellaisia, joita työeläkevakuuttamisratkaisuja tehtäessä otetaan kokonaisharkintaa tehtäessä jo nykyisellään huomioon. Tältäkin osin esitys ei varsinaisesti tuo muutosta nykytilaan.

Esityksen mukaan oikeussuhteen määrittämisellä oikein tarvittaessa kokonaisharkinnan avulla voidaan välttyä siltä, että oikeussuhteen oikeudellista luonnetta koskeva valinta tehdään yrityksissä väärin. Työnsuorittajat puolestaan voivat esityksen mukaan lainmuutoksen myötä kiinnittää nykyistä enemmän huomiota siihen, missä asemassa tehtävästä työstä he ovat sopimassa ja vastaako tämä tosiasiallisesti olosuhteita, joissa työtä on tarkoitus tehdä.

Eläketurvakeskuksen käsitys on, että kokonaisharkinnankaan avulla työpaikoilla ei välttämättä kaikissa tilanteissa saada määriteltyä oikeussuhteen luonnetta oikein. Työntekosuhteen oikeudellista luonnetta koskevat tulkinnalliset tilanteet ja työnsuorittajan asemaan liittyvä epätietoisuus eivät ole kokonaan poistettavissa ehdotetun kaltaisella työsopimuslain soveltamisalaa koskevalla yleisluontoisella täsmennyksellä.

Työntekosuhteen oikeudellista luonnetta koskevat epäselvyydet eivät välttämättä johdu siitä, että työsuhteen määrittelyä koskeva lainsäädäntö olisi epäselvä tai tulkinnanvarainen. Työeläkevakuuttamisselvittelyjen yhteydessä on tullut esiin, että työntekosuhteen osapuolilla voi olla puutteellista tietoa työeläkevakuuttamisesta tai virheellisiä oletuksia työnsuorittajan asemasta. Tällöin oikein kohdennetulla tiedolla voitaneen hälventää epätietoisuutta.

Eläketurvakeskuksen käsitys ehdotetusta lainmuutoksesta työeläkejärjestelmälle aiheutuvista kustannuksista ja vaikutuksista käytännön toimintaan on samansuuntainen esityksen kanssa. Työeläkevakuuttamisselvittelyjen määrä voi hetkellisesti lisääntyä tavanomaiseen verrattuna.

4 Huomiot työsopimuslain 1 luvun 1 §:ään ehdotettavasta muutoksesta ja sen säännöskohtaisista perusteluista

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyihin työsuhteen perustunnusmerkkeihin. Jatkossakin kaikkien työsuhteen perustunnusmerkkien tulee täytyä työn tekemistä koskevassa oikeussuhteessa yhtä aikaa, jotta kyseessä on työsuhde.

Mikäli työsuhteen perustunnusmerkkien arvioimisen jälkeen työn suorittajan asema jää epäselväksi tai tulkinnanvaraiseksi, oikeussuhteen luonnetta olisi ehdotetun säännöksen mukaan arvioitava kokonaisharkinnalla. Kokonaisharkinnassa olisi otettava huomioon muun muassa osapuolten oikeussuhteen luonnetta koskeva yhteinen tarkoitus, työn tekemistä koskevat ehdot, olosuhteet, joissa työtä tehdään sekä niistä muodostuva osapuolten tosiasiallinen asema oikeussuhteessa.

Eläketurvakeskuksen mielestä osapuolten tosiasiallista asemaa arvioitaessa osapuolten yhteinen tarkoitus oikeussuhteen luonteesta saattaa saada kokonaisharkinnassa liian korostetun merkityksen, etenkin jos osapuolten yhteistä tarkoitusta tulkittaisiin painottaen työntekoa koskevan sopimuksen sanamuotoiluja.

Esityksen mukaan osapuolten yhteinen käsitys tai tarkoitus voisi sopimuksen nimikkeen ohella ilmetä muun muassa siitä, mistä työnteon ehdoista on sovittu tai mitä työnteon ehtoja on tarkoitettu sopimussuhteessa sovellettavan. Niin ikään sopijapuolten tarkoitusta voisi ilmentää, mitä on sovittu vakuuttamisvelvollisuuksien hoitamisesta.

Työntekoa koskevan sopimuksen osapuolet voivat pyrkiä osoittamaan oikeussuhteen luonnetta koskevan yhteisen tarkoituksensa sopimuksen ehdoilla. Sopimuksen allekirjoittamisen voidaan sinänsä katsoa kuvastavan halua solmia kyseinen sopimus kyseisin ehdoin. Yleensä osapuolet myös toimivat sopimuksen mukaisesti.

Työeläkevakuuttamisselvittelyjen yhteydessä on tullut esiin tilanteita, joissa osapuolet ovat tehneet sopimuksen ja toimineet sen mukaisesti, mutta asiaa selviteltäessä on käynyt ilmi, ettei osapuolilla ole välttämättä ollut selvää yhteistä tahtotilaa oikeussuhteen luonteesta, vakiosopimustyyppisen sopimuksen ehdoista ei käytännössä juurikaan ole neuvoteltu eikä työnsuorittajalle ole muodostunut käsitystä siitä, mitä sopimuksessa olevat maininnat työnsuorittajan asemasta merkitsevät työeläketurvan tai muun sosiaaliturvan kannalta. Selvä ja kiistaton yhteinen tarkoitus on saattanut olla todennettavissa lähinnä siitä, että osapuolet ovat tarkoittaneet ylipäätään solmia työtä koskevan sopimuksen.

Arvioitaessa osapuolten tosiasiallista yhteistä tarkoitusta työeläkevakuuttamisselvittelyissä on ollut tarpeen ottaa huomioon myös, millainen osapuolten neuvotteluasema sopimustilanteessa on ollut. Työntekosuhdetta on ollut tarpeen tarkastella myös siitä näkökulmasta, onko asiassa tullut esiin seikkoja, joiden perusteella työnsuorittajan voidaan katsoa yrittäjänä tarjonneen työpanostaan tai myyneen palveluaan ja tarkoittaneen tehdä ja myös tehneen

LA/Monika Sievänen

8.6.2022

yrittäjänä työtä omaan lukuunsa kantaen toimintaansa liittyvän yrittäjän riskin ja taloudellisen vastuun.

Esityksen perusteluissa olisi hyvä täsmentää, millä tekijöillä osapuolten tosiasiallista asemaa arvioidaan ja miten kokonaisharkinnassa eri seikkoja punnitaan toisaalta työnsuorittajan itsenäistä asemaa puoltavina ja toisaalta epäitsenäistä asemaa ja työoikeudellisen suojan tarvetta puoltavina seikkoina. Laajemmin olisi voinut käsitellä, mitä seikkoja esimerkiksi alustatyössä kokonaisharkinnassa otettaisiin huomioon ja miten niitä arvioitaisiin, kun otetaan huomioon alustatyön erityispiirteet. Alustatyöntekosuhteen arvioinnissa kysymyksiä liittyy etenkin työnantajan direktio-oikeuteen ja algoritmijohtamiseen.

Esityksestä käy selvästi ilmi, että jatkossakin tulkinnanvaraisissa tilanteissa olennaista olisi sen arviointi, tehdäänkö työtä epäitsenäisessä vai itsenäisessä asemassa suhteessa työn teettäjään ja sen arviointi, onko työnsuorittaja työoikeudellisen suojan tarpeessa.

Esityksen perustelujen mukaan työlainsäädännön pakottavuuden vuoksi lainsäädännön kiertotarkoituksessa luoduille järjestelyille ja olosuhteille ei jatkosakaan olisi annettava merkitystä. Vastaava periaate sisältyy myös TyEL:n 189 §:ään.

Kokonaisharkinnan nostaminen säännösten tasolle korostaa kokonaisharkinnan merkitystä ratkaistaessa työntekosuhteen oikeudellinen luonne tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Jatkossa kokonaisharkintaan ja sen perusteella muodostuvaan käsitykseen osapuolten tosiasiallisesta asemasta kiinnitettäneen ratkaisutoiminnassa aiempaa enemmän huomiota. Tämä voi parantaa päätösten perusteluja ja yhdenmukaistaa kokonaisharkintaan liittyvää soveltamis- ja ratkaisukäytäntöä.

Eläketurvakeskus

Karoliina Kiuru

Maijaliisa Takanen