

Eriävä mielipide

Työ- ja elinkeinoministeriö

Teollisuusliitto ry:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi työsopimuslain 1 luvun 1 §:n muuttamisesta

Yleistä esityksestä

Esitetty säännös ei näkemyksemme mukaan vastaa hallitusohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin, eikä lakimuutosta tulisi toteuttaa ainakaan esitetyssä muodossa. Kokonaisharkintaa koskeva säännös perusteluineen on vaikeaselkoinen. Kokonaisharkinnan poikkeusluonne suhteessa työsuhteen tunnusmerkkien soveltamiseen ei käy selvästi ilmi säännöksestä ja sen perusteluista. Päinvastoin kokonaisharkinnan merkitys oikeussuhteen luonteen määrittämisessä näyttäisi uuden sääntelyn myötä selvästi kasvavan, mitä ei voida pitää sääntelyn tavoitteena olevan työntekijöiden suojelun, oikeusvarmuuden ja sopijaosapuolten oikeusturvan näkökulmasta hyväksyttävänä.

Kokonaisharkinnassa huomioitavia osatekijöitä on käsitelty esityksessä pintapuolisesti painottaen itsenäisen yrittäjyyden puolesta puhuvia seikkoja. Työlainsäädännön perustana oleva työntekijän suojeluperiaate ja työsuhteen osapuolten välillä vallitseva epätasapainoinen neuvotteluasema jäävät säännöksessä ja sen perusteluissa liian vähälle huomiolle.

Kokonaisharkintaa on tähänkin mennessä sovellettu viranomaisissa ja tuomioistuimissa työn suorittamista koskevan oikeussuhteen luonnetta koskevissa hankalissa rajanvetotilanteissa. Esitetyn säännöksen ja sen perustelujen valossa jää epäselväksi, onko säännöksellä tarkoitus muuttaa kokonaisharkinnan roolia suhteessa sitä koskevaan aiempaan ratkaisukäytäntöön. Vaarana on, että säännös vesittää aiempaa ratkaisukäytäntöä ja kasvattaa oikeussuhteen luonnetta koskevien tulkintaerimielisyyksien määrää.

Työsopimuslain soveltamisalaa koskeva säännös määrittää kattavasti myös muiden työlakien ja useiden sosiaaliturvaa koskevien säädösten soveltamisalaa, joten oikeussuhteen luokittelu vaikuttaa perustavanlaatuisella tavalla työn suorittajan oikeusasemaan. Sitä koskevien ratkaisujen tulee olla tehtävissä ja perusteltavissa laissa säädetyin selvin kriteerein tai viimekädessä lainsäätäjän viitoittamaa kokonaisharkintaa soveltaen.

Nykytilan kuvaus

Yhdymme SAK:n ja STTK:n täydentävässä mielipiteessä esitettyyn kritiikkiin siitä, että esityksessä nykytilan kuvaus on liian suppea ja tilastopainotteinen, eikä anna kattavaa kuvaa työelämän ja työympäristön muutoksista, oli kyse sitten työn tekemisen ja teettämisen sekä työn johtamisen ja valvomisen tavoista. Kevytyrittäjyyden käsittely painottuu, kun taas alustatyötä kuvataan hyvin suppeasti ja harhautuen osin aiheen kannalta epäolennaisiin alustatalouden ilmiöihin (tavaroiden myynti ja vuokraus).

Tavoitteet

Myös tältä osin voidaan yhtyä SAK:n ja STTK:n täydentävässä mielipiteessä esitettyyn. Työsopimuslain soveltamisalasäännöksen kehittämisen tavoitteena tulisi ehdottomasti mainita koko sääntelyn perustana oleva työntekijöiden suojele ja tähän suojan tarpeeseen vastaaminen työelämän murroksessa.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Muita toteuttamisvaihtoehtoja on käsitelty hallituksen esitysluonnoksessa todella suppeasti. Olisi toivottavaa, että tässä yhteydessä tuotaisiin kattavammin esille myös konkreettista säännösesitystä valmisteltaessa ja muotoiltaessa esille nousseita vaihtoehtoja ja syitä niiden hylkäämiseen. Esityksessä käsitellään tältä osin vaihtoehtona lähinnä uusista tunnusmerkeistä tai nimenomaisesta naamiointikiellosta säätämistä.

Työsopimuslain soveltamisalasäännöksen täsmentämisen ohella keinoja vastata hallitusohjelman tavoitteeseen käsitellään todella suppeasti keskittyen lähinnä työneuvoston toimivallan laajentamiseen, vaikka muitakin vaihtoehtoja on täytyntä olla keskusteluissa esillä.

Esitetty säännös ja sen perustelut

Hallitusohjelman kirjauksen mukaan hallituskaudella on ollut tarkoitus selvittää lainsäädännön muutostarpeita työn murroksen näkökulmasta (itsensätyöllistäjät, jakamis- ja alustatalous, uudet työn teettämisen muodot ja osuuskunnat) ja epävarmuuden vähentämiseksi täsmentää työsopimuslain työsopimuksen käsitettä siten, että työsopimussuhteen naamiointi muuksi kuin työsopimukseksi estetään.

Tätä esitetään nyt tehtäväksi lisäämällä työsopimuslain soveltamisalaa koskevan 1 §:n 1 momenttiin uusi kokonaisharkintaa koskeva säännös, jonka mukaan tulkinnanvaraisissa tilanteissa työsuhteen olemassaolo arvioidaan kokonaisharkinnalla, jossa otetaan huomioon muun muassa osapuolten oikeussuhteen luonnetta koskeva yhteinen tarkoitus, työn tekemistä koskevat ehdot, olosuhteet, joissa työtä tehdään sekä niistä muodostuva osapuolten tosiasiallinen asema oikeussuhteessa.

Esitysluonnoksesta ilmenee, että kyse on säännöksen täsmentämisestä, ei nykyisten tunnusmerkkien tai niitä koskevan tulkintakäytännön muuttamisesta (s. 13–14, 17–22). Tarvetta uusista tunnusmerkeistä säätämiseen ei ole katsottu olevan, sillä nykyisiä työsuhteen tunnusmerkkejä koskeva tulkintakäytäntö on tähänkin asti elänyt työelämän muutosten mukana (s. 12–13).

Mahdollisuus soveltaa kokonaisharkintaa on tähänkin mennessä ilmennyt työsopimuslain esitöistä (HE 157/2000, s. 57):

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, täytyvätkö työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä ehdotetut tunnusmerkit. Pelkästään sopimusehtojen muotoilulla ei työsopimuslain pakottavia säännöksiä voida kiertää, vaan sopimusehtojen tulee vastata tosiasiallisia oloja. [kurs. tässä]

Käytännössä kokonaisharkintaa on kuitenkin tähän mennessä sovellettu tuomioistuimissa ja viranomaisissa jossain määrin kirjavasti. Erityisesti kokonaisharkinnan rooli ja merkitys suhteessa yksittäisten tunnusmerkkien, etenkin työn johtoa ja valvontaa koskevan direktiotunnuksen, arviointiin on vaihdellut. Myöskään oikeuskirjallisuudessa kokonaisharkintaa ei ole käsitelty täysin johdonmukaisesti. (Paanetoja: Työsuhde ja kokonaisarviointi 2022, s. 4–5 ja siellä viitatu lähteet. Ks. tästä myös Äimälä ja Kärkkäinen: Työsopimuslaki 2017, s. 39–41.)

Työlainsäädäntö rakentuu vahvasti työntekijän suojeluperiaatteelle, mitä ilmentää myös sääntelyn laaja pakottavuus. Työsopimuslain soveltamisalasäännös määrittää samalla kattavasti paitsi muun työlainsäädännön myös sosiaaliturvaa koskevan sääntelyn soveltamisalaa. Sääntelyn soveltaminen tai soveltamatta jättäminen vaikuttaa näin ollen perustavanlaatuisella tavalla työn suorittajan oikeusasemaan. Työsopimuslain soveltamisalasäännöksen mahdollisimman suuri selkeys on siten hallituksen esitysluonnoksessakin todetulla tavalla keskeinen edellytys sille, että työlainsäädäntöä ja työsuhteeseen perustuvaa sosiaaliturvasääntelyä sovelletaan asianmukaisella tavalla (s. 13).

Työsuhteen tunnusmerkit tulisi määritellä laissa ja sen esitöissä niin selvästi, että oikeussuhteen luonne voidaan pääsääntöisesti todeta niiden perusteella jo sopijaosapuolten välillä ja ratkaista viime kädessä tuomioistuimessa tai viranomaisessa tätä tunnusmerkistöä soveltamalla. Vaikka työsuhteen lakisäättäinen tunnusmerkistö on varmasti hallituksen esityksessä todetulla tavalla perusteltua säilyttää ennallaan, erityisesti hallitusohjelmassa mainitut uudet työn tekemisen ja teettämisen muodot (itsensätyöllistäjät, jakamis- ja alustatalous, osuuskunnat) tuovat haasteita nykyisten tunnusmerkkien käytännön soveltamiseen. Tämä on näkynyt myös tuoreessa oikeuskäytännössä ja viranomaisratkaisuissa.

Oikeuskäytännön ja muiden lain soveltamisratkaisujen yhtenäisyyden näkökulmasta lainsäätäjän voitaisiinkin perustellusti odottaa myös nyt esitetyn uuden, kokonaisharkintaa koskevan säännöksen esitöissä käsittelevän ja systematisoivan myös työsuhteen lakisääteisten tunnusmerkkien – etenkin erityisen tulkinnanvaraiseksi osoittautuneen työn johtoa ja valvontaa koskevan tunnusmerkin – sisältöä ja arviointia muuttuneen työelämän näkökulmasta (ks. esim. arviointi ruokalahettejä koskevissa tapauksissa TN 1481-20 ja TN 1482-20).

Kokonaisharkintaa koskevan esityksen taustoittaminen työsuhteen tunnusmerkkejä koskevalla osuudella olisi perusteltua jo siksi, että kokonaisharkinnassa huomioitavat seikat ovat tähän mennessä viranomaisten ratkaisuissa ja oikeuskäytännössä usein kytkeytyneet tai jopa sekoittuneet direktiotunnuksen arvioinnissa huomioitaviin seikkoihin. Työsuhteen tunnusmerkkien konkretisoiminen lain esitöiden tasolla antaisi lain soveltajille myös tältä osin eväitä johdonmukaisten oikeussuhteen luonnetta koskevien ratkaisujen tekemiseen ja auttaisi hahmottamaan, mitkä seikat tulisi huomioida osana tunnusmerkistön arviointia ja mitkä seikat osana esitettyä kokonaisharkintaa.

Mitä tulee kokonaisharkintaan, se ei ole tähän mennessä ollut, eikä sen tule työntekijän suojeluperiaatteen, oikeusvarmuuden ja osapuolten oikeusturvan näkökulmasta jatkossakaan olla säännönmukainen tai edes tyypillinen keino

ratkaista, onko kyse työsuhteesta vai ei. Esimerkiksi ruokalähetejä koskevissa työneuvoston lausunnoissa TN 1481-20 ja 1482-20 arvioitiin kokonaisharkinnan tarvetta ja katsottiin, että se voi syntyä ainoastaan tilanteessa, jossa tosiasiallisissa työskentelyolosuhteissa on tullut esille sellaisia tosiseikkoja, jotka puhuvat työsuhdetta vastaan ja itsenäisen yrittäjätyn puolesta. Lausunnossa käytiinkin eritellysti läpi tapauksen tosiseikasta yrittäjätyn aineellisten ja muodollisten tunnusmerkkien näkökulmasta ja todettiin, ettei asiassa käynyt ilmi työsuhdetta vastaan puhuvia tai yrittäjätyn puolesta puhuvia tunnusmerkkejä. Tarvetta kokonaisharkinnalle ei näin ollen katsottu olevan.

Myös oikeuskirjallisuudessa työntekijäaseman määrittämistä on kuvattu vastaavasti kaksivaiheisena prosessina:

"Mikäli kokonaisarviointiin päädytään, tulisi oikeussuhteen luonteen ratkaisemisen tapahtua kaksivaiheisesti. Ensin on arvioitu yksittäisiä tunnusmerkkejä ja päädytty niiden täyttymiseen. Oikeussuhde on siis ensimmäisessä vaiheessa katsottu työsuhteeksi. Yksittäisten tunnusmerkkien täyttymisestä huolimatta on kuitenkin syntynyt vahva epäily tai epävarmuus siitä, voiko kysymys sittenkään olla työsuhteesta (eli 'oikeasta' työoikeudellisen suojan kohteesta). Mainittu epävarmuus, joka horjuttaa työsuhteolettamaa, on syntynyt asiassa esille tulleiden tosiseikkojen perusteella. Seuraavaksi tarkastellaan esille tulleita epävarmuustekijöitä. Jos niiden katsotaan selvästi ja merkittävästi horjuttavan oletttamaa työsuhteesta, siirrytään kokonaisarviointiin. Viimeisessä vaiheessa eli arvioitaessa oikeussuhteen luonnetta kokonaisuutena otetaan huomioon muut kuin yksittäisten tunnusmerkkien täyttymisessä esille tulleet tosiseikat ja tarkastellaan niiden vaikutusta suojan tarpeeseen. Tässä arvioinnissa voidaan päätyä siihen, että kysymyksessä katsotaan yhä olevan työsuhte tai että alustavasti työsuhteena pidetty oikeussuhde osoittautuukin itsenäisen yrittäjän työksi." (Paanetoja 2022, s. 7 ja Paanetoja: Työoikeus tutuksi -käsikirja 2019, s. 32) [kurs. tässä]

Ja samansuuntaisesti:

"Kokonaisharkinta tehdään sen jälkeen, kun on todettu kaikkien työsuhteen tunnusmerkkien täytyvän. Jos kuitenkin jokin työsuhteen yksittäisistä tunnusmerkeistä jää selkeästi täyttymättä, ei kokonaisarviointia tarvita. Oikeussuhdetta ei tällaisessa tapauksessa voida pitää työsuhteena edes kokonaisarvioinnin perusteella. Kokonaisarvioinnista taas voi seurata, että joissakin niistä tapauksista, joissa työsuhteen tunnusmerkit näyttäisivät täytyvän, mutta eivät kaikki kuitenkaan kovin selvästi, työsuhte ei ole käsillä." (Äimälä ja Kärkkäinen 2017, s. 41.) [kurs. tässä]

Tähänastisessa ratkaisukäytännössä kokonaisarviointia onkin sovellettu useimmiten tilanteissa, joissa on työsuhteen tunnusmerkistön täyttymisestä huolimatta ilmennyt myös useita työsuhdetta vastaan ja toisaalta yrittäjätyn puolesta puhuvia tosiseikkoja ja sen myötä epävarmuutta suojan oikeasta kohdentumisesta. Hankalimmat epäselvyydet ovat käytännössä ilmenneet nimenomaan suhteessa yrittäjyyteen, sillä työsuhteen tunnusmerkistö täyttyy lähes aina myös henkilöyrittäjän kohdalla. (Paanetoja 2022 s. 2–3) Valtaosa riitaisuuksista on koskenut nimenomaan työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden välistä rajanvetoa (Paanetoja 2022, s. 2 ja Äimälä ja Kärkkäinen 2017, s. 41).

Myös Bruun nostaa esille nimenomaan työsuhteen ja yrittäjyyden välisen rajanvedon ongelmallisuuden, jota ei useinkaan voida ratkaista yksittäisiä työsuhteen tunnusmerkkejä arvioimalla:

”Toisin sanoen vaikka työsopimuksella on laissa säädetty täsmällinen tunnusmerkistö, *saatetaan yksittäisten tunnusmerkkien tarkastelun jälkeen* joutua arvioimaan kaikkia asiassa esille tulleita tosiseikkoja kokonaisuutena. Tämä johtuu siitä, että *yksittäiset tunnusmerkit* (sopimus, työn tekeminen toiselle, henkilökohtaisesti, vastiketta vastaan, toisen johdon ja valvonnan alaisena) *voivat täytyä riippumatta siitä, tehdäänkö työtä työsuhteessa vai itsenäisenä yrittäjänä.*” (Bruun: Työoikeuden perusteet 2022, s. 35) [kurs. tässä]

On selvää, että kokonaisharkinnan soveltamisen työn suorittajan oikeusaseman näkökulmasta näin ratkaisevassa kysymyksessä on tultava kyseeseen vain poikkeuksellisesti. Kokonaisharkintaa tulisi voida soveltaa vain silloin, kun oikeussuhteen luonnetta ei voida ratkaista yksittäisiä työsuhteen tunnusmerkkejä ja niiden osatekijöitä koskevalla huolellisella arviolla ja kun asiassa on sen lisäksi ilmennyt edellä kuvatulla tavalla sellaisia epävarmuustekijöitä, jotka horjuttavat niin selvästi ja merkittävästi työsuhteelle, että oikeussuhteen luonne on ratkaistava kokonaisharkinnalla. Myös työsuhteen yksittäisten tunnusmerkkien täyttymistä koskevaan arviointiin sisältyvä väistämättä erilaisten tosiseikkojen keskinäistä punnintaa. Tämä punninta on kuitenkin erotettava koko oikeussuhteen luonnetta koskevasta kokonaisarviointista. (Paanetoja 2022, s. 3)

Myös lakiesityksessä on tunnistettu nimenomaan työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden erottamiseen liittyvät haasteet ja pyritty vastaamaan erityisesti tähän ongelmaan (s. 22 ja 25). Hallituksen esityksen perusteella jää kuitenkin vähintäänkin epäselväksi, miten hallitusohjelmassa asetettu tavoite on tarkoitus saavuttaa esitetyllä lakimuutoksella. Jo tähänastinen kokonaisharkintaa koskeva tulkintakäytäntö ja aiheen käsittely oikeuskirjallisuudessa on ollut vaihtelevaa, eikä esitetyn säännöksen perusteluineen valitettavasti voida katsoa sitä systematisoivan tai muutoinkaan selventävän oikeustilaa – pikemminkin päinvastoin.

Olisi toivottavaa, että kokonaisharkintaa koskeva säännös olisi lakiesityksessä erotettu omaksi momentiksi, jolloin sen poikkeusluonne suhteessa yksittäisten tunnusmerkkien perusteella tehtyihin ratkaisuihin olisi paremmin hahmotettavissa. Sääntelyn itsessään ei soisi synnyttävän oikeussuhteen luonnetta koskevia epäselvyyksiä sopijaosapuolten välille.

Esitetyssä säännöksessä kokonaisharkinnan laukaisevana tekijänä on säännöksen sanamuodon mukaan jo se, että kyse on ”tulkinnanvaraisesta tilanteesta”. Tämä näyttäisi lauantavan kokonaisharkinnan soveltamisalaa selvästi aiempaan kuvatuksi. Jo yksittäisten työsuhteen tunnusmerkkien arviointiin liittyy usein eriasteista tulkinnanvaraisuutta, mitä ei kuitenkaan tulisi sekoittaa ja minkä ei valtaosassa tapauksista tulisi johtaa kokonaisharkintaan.

Säännöksen perusteluissa todetaan kyllä, että kokonaisharkinnalle ei olisi tarvetta, jos kaikkien työsuhteen tunnusmerkkien täyttyminen on selvää (s. 22, viimeinen kappale). Toisaalta perusteluissa annetaan kuitenkin ymmärtää, että tunnusmerkkejä kuvaavien ilmaisujen yleisluontoisuuden ja kaavamaisuuden sekä käytännön moninaisuuden vuoksi oikeussuhteen luonne voitaisiin selvittää *vain* [kurs. tässä] yksittäistapauksin tosiseikastoon kokonaisuudessaan kohdistuvalla harkinnalla tai arviolla. Tässä yhteydessä kokonaisharkinta tunnutaan siis esittävän käytännön näkökulmasta jopa säännönmukaisena keinona ratkaista oikeussuhteen luonne, vaikka sen merkityksen todetaankin korostuvan tulkinnanvaraisissa tilanteissa (s. 22,

viimeinen kappale). Maininta siitä, että kokonaisharkinta tulisi kysymykseen *erityisesti* [kurs. tässä] – eikä siis ilmeisesti yksinomaan - tulkinnanvaraisissa ja epäselvissä tilanteissa, toistuu esityksessä useassa kohdassa. (ks. esim. s. 13 ja 14).

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan puolestaan kokonaisharkinnan *välttämättömyyteen* [kurs. tässä] työntekosuhteen oikeudellisen luonteen määrittämisessä epäselvissä ja tulkinnanvaraisissa rajatapauksissa (s. 22).

Toisaalta kokonaisharkinnalla todetaan olevan merkitystä niissä tilanteissa, joissa työsuhteen tunnusmerkkien *arvioimisesta* [kurs. tässä] huolimatta oikeussuhteen luonne jää epäselväksi tai tulkinnanvaraiseksi (s. 16). Myös säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että mikäli *tunnusmerkkitarkastelun jälkeen* työn suorittajan asema jää epäselväksi tai tulkinnanvaraiseksi, oikeussuhteen luonnetta olisi arvioitava kokonaisharkinnalla (s. 22).

Esityksen valossa kokonaisharkinnan soveltamiskynnys suhteessa yksittäisten tunnusmerkkien arviointiin vaikuttaa jokseenkin epäselvältä. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että kokonaisharkinnan soveltamista ei ole ainakaan tarkoitettu edellä kuvatulla tavalla vain poikkeukselliseksi keinoksi määrittää oikeussuhteen luonne tilanteessa, jossa *yksittäisten tunnusmerkkien täyttymisestä huolimatta* on syntynyt vahva työsuhdeolettamaa horjuttava epävarmuus oikeussuhteen luonteesta.

Säännöksen perusteluissa ei myöskään selvästi määritellä yksittäisten tunnusmerkkien tarkastelun ja kokonaisharkinnan keskinäistä suhdetta oikeussuhteen luonteen määrittelyssä. Päinvastoin yksittäisten työsuhteen tunnusmerkkien tarkastelu ja kokonaisharkinta tuntuvat sekoittuvan epämääräiseksi kokonaisuudeksi.

Esitysluonnoksessa todetaan, että yksittäisillä tunnusmerkeillä ja niiden sisällöllä olisi merkitystä kokonaisharkinnassa (s. 14). Kokonaisharkinnassa ei kuitenkaan olisi kyse yksittäisen tunnusmerkin täyttymisen arvioimisesta kokonaisharkinnalla, vaan työntekijäaseman määrittämisestä kaikki olosuhteessa vallitsevat seikat huomioon ottavalla arvioinnilla (s. 23). Edelleen säännöskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että kaikkien työsuhteen tunnusmerkkien olisi myös jatkossa täytyttävä, jotta kyse olisi työsuhteesta (s. 22–23). Tämä viittaisi siihen, että yksittäisten tunnusmerkkien täyttymisen tulisi myös jatkossa olla selvästi todennettavissa, jotta kyse olisi työsuhteesta ja ettei kokonaisharkinnassa voitaisi päätyä luokittelemaan oikeussuhdetta työsuhteeksi tilanteessa, jossa yksittäiset tunnusmerkit eivät täyty.

Jos kokonaisharkinnan poikkeusluonnetta ei korosteta ja työntekijäaseman määrittämiseen liittyvän prosessin kaksivaiheisuutta tuoda selvästi esille säännöksen esitöissä, on vaarana, että kokonaisharkinta vesittää yksittäisten tunnusmerkkien huolellista arviointia viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Kokonaisharkintaan saatetaan päätyä vähänkin tulkinnanvaraisissa tilanteissa aiempaa kevyemmin perustein ilman huolellista arviota sen suhteen, onko asiassa tosiasiasa ilmennyt työsuhdeolettamaa niin merkittävästi horjuttavia yrittäjäaseman puolesta puhuvia seikkoja, että kokonaisharkinta on tarpeen (ks. tästä esim. Vako 3040:2019 ja Vako 2159:2018).

Silloinkin, kun kokonaisharkinnan soveltaminen tulee kyseeseen, lainsäädännön ja lain esitöiden tulisi viitoittaa sen sisältöä ja arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja

mahdollisimman kattavasti. Oikeusvarmuuden näkökulmasta on tärkeää, että kokonaisharkinnassa huomioon otettavat keskeiset tekijät ovat entuudestaan sopijaosapuolten tiedossa ja oikeussuhteen laatua koskevat ratkaisut mahdollisimman hyvin ennakoitavissa. Lainsäädännössä on lain soveltamisalaa koskevien johdonmukaisten ratkaisujen varmistamiseksi annettava tuomioistuimille ja viranomaisille selkeät suuntaviivat oikeussuhteen luonnetta koskevien ratkaisujen tekemiseen ja perustelemiseen.

Esitetyssä säännöksessä kokonaisharkinnassa huomioitavista tekijöistä on erikseen mainittu osapuolten oikeussuhteen luonnetta koskeva yhteinen tarkoitus, työn tekemistä koskevat ehdot, olosuhteet, joissa työtä tosiasiallisesti tehdään sekä niistä muodostuva osapuolten tosiasiallinen asema oikeussuhteessa. Kokonaisharkinnassa huomioon otettavia seikkoja ei ole määritelty säännöksessä tyhjentävästi, vaan yksittäisissä tulkintatilanteissa voidaan huomioida myös muita tekijöitä, joiden avulla voidaan arvioida työnsuorittajan epäitsenäistä tai itsenäistä asemaa työntekosuhteessa (s. 23).

Säännöksessä erikseen mainittujen tekijöiden on kenties tarkoitettu vastaavan jo aiemmin lain esitöissä esiin tuotuja kokonaisharkinnan osatekijöitä ja niihin pohjautuvaa ratkaisukäytäntöä. Tämä tavoite ei kuitenkaan käy ilmi hallituksen esityksestä, mikä herättää väistämättä kysymyksen aiemman oikeuskäytännön ja viranomaisratkaisujen merkityksestä esitetyn lakimuutoksen jälkeen. Jos näiden merkitystä ei haluta vesittää, esitetty kokonaisharkintaa koskeva säännös olisi syytä selvästi kytkeä tähänastiseen ratkaisukäytäntöön tai vaihtoehtoisesti todeta, miltä osin siitä halutaan irtautua.

Useissa kohdissa esitysluonnosta korostetaan, että kokonaisharkintaa tehtäessä olennaista olisi sen arviointi, tehdäänkö työtä epäitsenäisessä vai itsenäisessä asemassa suhteessa työn teettäjään (s. 13–14, 22–25). Tämä arviointi olisi syytä myös lain perustelujen tasolla erottaa nykyistä selvemmin työn johtoa ja valvontaa koskevan tunnusmerkin täyttymistä koskevasta arviosta ja siinä huomioitavista seikoista.

Mitä tulee kokonaisharkinnassa huomioitaviin seikkoihin, säännöksen perusteluissa painottuu nykyisellään liiaksi yrittäjyydelle ominaisten piirteiden käsittely. Kokonaisharkinnan osatekijöitä kuvattaessa olisi syytä tuoda nykyistä kattavammin esille myös työsuhteen puolesta puhuvia seikkoja ottaen huomioon, että työsuhteen tunnusmerkistön on sinänsä katsottu voivan täytyä sekä työntekijän että itsenäisen yrittäjän kohdalla. Tässä yhteydessä olisi käsiteltävä erityisesti sellaisia muita kuin direktiotunnusmerkin arvioinnissa huomioitavia seikkoja, jotka ilmentävät työn suorittajan epäitsenäistä ja alisteista asemaa suhteessa työn teettäjään.

Lainsäädännön tavoitteet ja työntekijän suojeluperiaate huomioon ottaen säännöksen perusteluissa olisi syytä korostaa kokonaisharkinnan osatekijöinä nimenomaan työn tekemisen tosiasiallisia olosuhteita ja erityisesti osapuolten tosiasiallista asemaa oikeussuhteessa. Ratkaisevaa olisi, onko työn suorittaja näiden seikkojen valossa tosiasiaassa työsuhteeseen liittyvän suojan tarpeessa. Säännöksen perusteluissa tulisi käsitellä myös EUT:n ratkaisukäytännössä tunnistettua nk. fiktiivistä itsenäisyyttä. Myös sopijaosapuolten sosiaalista ja taloudellista asemaa yhtenä arviointikriteerinä olisi syytä käsitellä nykyistä laajemmin.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole ylipäätään riittävällä tavalla painotettu työlainsäädännön ja sen pakottavuuden taustalla vaikuttavaa tarvetta suojata työntekijää sopimussuhteen heikompana osapuolena. Säännöksen perustelut näyttävät pikemminkin rakentuvan olettamalle, että osapuolet olisivat yleensä tasavertaisessa asemassa sopimuksen ehdoista neuvoteltaessa. Käytännössä työntekijän tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa työn tekemisen ehtoihin tai oikeussuhteen luonteeseen ovat pääsääntöisesti heikot, jolleivät olemattomat. Asetelma on pääsääntöisesti se, että työsuhde joko syntyy työnantajan laatiman sopimuksen mukaisena ja työnantajan määrittämin ehdoin tai jää kokonaan syntymättä. Sääntelyn perusta ja keskeiset tavoitteet huomioon ottaen perusteluissa olisikin päinvastoin syytä korostaa työsuhteen osapuolten välillä usein vallitsevaa epätasapainoista neuvotteluasemaa ja sitä, että sopimussuhteessa sinänsä johdonmukaisesti noudatettu ja sopimusehtoja vastaava käytäntö ei välttämättä jo pelkästään tästä syystä tosiasiaassa vastaa osapuolten aitoa yhteistä tarkoitusta.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että sääntelyä voidaan soveltaa myös tehtäessä rajanvetoa paitsi työsuhteen ja yrittäjyyden myös työsuhteen ja muun ei-työsuhteen työn, kuten vapaaehtoistyön ja harrastustoiminnan välille (s. 13 ja 22). Näiden tilanteiden osalta kokonaisharkinnan merkityksen ja siinä huomioitavien seikkojen tarkastelu jää kuitenkin säännöksen perusteluissa kokonaan tekemättä.

Esitetty säännös perusteluineen ei näkemyksemme mukaan toteuta hallitusohjelman kirjausta, eikä sitä tulisi toteuttaa ainakaan esitetyssä muodossa. Päinvastoin esitetty säännös näyttäisi lähinnä sekoittavan jo entuudestaan tulkinnanvaraista oikeustilaa. Säännös voi pahimmillaan kaikessa epämääräisyydessään avata lain soveltajille mahdollisuuden tehdä oikeussuhteen luonnetta koskevia ratkaisuja nykyistä löyhemmin perustein ja perustella niitä aiempaa suurpiirteisemmin. Tämä voi johtaa paitsi hallitusohjelman tavoitteiden mukaisiin, valitettavasti myös niiden vastaisiin lopputuloksiin. Viranomaisten ja tuomioistuinten resurssipula huomioon ottaen tätä voidaan pitää huomionarvoisena riskinä niin yleisen oikeusvarmuuden, työntekijän suojelun kuin ylipäätään työn suorittamista koskevan sopimussuhteen osapuolten oikeusturvan näkökulmasta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kokonaisharkintaa koskevan säännöksen lisäämisellä työsopimuslakiin ja sitä koskevilla perusteluilla voidaan todennäköisesti helpottaa viranomaisten ratkaisutoimintaa ja ohjata sitä yhdenmukaisempaan suuntaan. Lakimuutoksen on toivottu lisäävän myös sopijaosapuolten tietoisuutta oikeussuhteen luonteesta ja siihen vaikuttavista seikoista ja vähentävän sitä koskevia myöhempiä erimielisyyksiä, viranomaisoikaisuja ja niiden taloudellisia seuraamuksia (s. 15–16). Näkemyksemme mukaan nämä tavoitteet voivat toteutua vain, jos työsuhteen tunnusmerkit, kokonaisharkinnan soveltamisen edellytykset ja kokonaisharkinnassa huomioitavat tekijät määritellään lain esitöissä huomattavasti nyt esitettyä selvemmin, tämän päivän työelämä ja työn tekemisen tavat sekä sääntelyn perustana oleva työntekijän suojeluperiaate huomioiden. Tällainen sääntely voisi ennaltaehkäistä oikeussuhteen luonnetta koskevia riitaisuuksia, ohjaa tuomioistumia ja viranomaisia läpinäkyvään ja johdonmukaiseen ratkaisukäytäntöön ja antaa niille eväitä päätösten laadukkaaseen perustelemiseen.