



11.11.2019

Dnro 21/1/2019

YHTEISTOIMINTA-ASIAMIEHEN LAUSUNTO YHTEISTOIMINTALAIN VALVONTA-ASIASSA

Yhteistoiminta-asiamies on pyrkinyt selvittämään, olisiko tämän kirjeen vastaanottajana olevan yrityksen tullut käydä yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain (334/2007, jäljempänä yhteistoimintalaki) 8 luvussa tarkoitetut neuvottelut ennen kuin se päätti keväällä 2019 alentaa tulkkaus-tehtävistä maksamia tuntipalkkioita.

1 Asianosaisten selitykset ja kuulemiset

Ennen asian ratkaisemista asianosaisille on hallintolain (434/2003) 34 §:n 1 momentissa edellytetyin tavoin annettu tilaisuus lausua siitä mielipiteensä. Selityksissä ja kuulemisissa lausutusta on seuraavassa tuotu esille asiaan liittyvät ja olennaiset seikat.

1.1 Yrityksen selitykset

Yhteistoiminta-asiamiehelle 1.8. ja 17.10.2019 antamiensa selitysten mukaan yritys tarjoaa tulkkaus- ja käännöspalveluita koko maan alueella. Käytännössä toiminta on painottunut tulkkaus- seen, sillä esimerkiksi vuonna 2018 käännöstöiden osuus kaikista tuotetuista palveluista jäi vain noin kolmeen prosenttiin. Yli puolet kokonaistyömäärästä taas on jo useiden vuosien ajan perustunut toimeksiantoihin, joita yritys on saanut osallistuttuaan hankintayhtiö H Oy:n järjestämiin tarjouskilpailuihin.

Yritys teettää tulkkaustehtäviä sekä itsenäisinä yrittäjinä työskentelevillä että niin sanotun freelancer-verokortin esittäneillä tulkeilla. Jälkimmäisten kanssa yritys tekee toistaiseksi voimassa olevat kirjalliset puitesopimukset, joissa sovitaan muun muassa tuntipalkkioista. Puitesopimuksen perusteella ei kuitenkaan vielä sitouduta teettämään tai tekemään työsuorituksia, vaan tämä tapahtuu vasta sitten, kun yritys ja tulkki solmivat yksittäistä tulkkaustehtävää koskevan määräaikaisen työsopimuksen. Työsopimuksen katsotaan syntyvän hyväksyvästä vastauksesta, jonka tulkki antaa yrityksen hänelle joko teksti- tai sähköpostiviestillä lähettämään työtarjoukseen.

Yrityksen hallitus päätti 12.3.2019 kaikkien puitesopimuksissa sovittujen tuntipalkkioiden alentamisesta kymmenellä prosentilla 1.5.2019 lukien. Päätöksen taustalla oli liikevaihdon pienentyminen ja toiminnan kannattavuuden heikentyminen. H Oy:n tilaamien tulkkauspalveluiden määrä oli jo vuodesta 2017 alkaen vähentynyt tasaisesti, ja hallitus oli arvioinut, että vuoden 2019 liikevaihto jäisi vielä noin 20 prosenttia edellistä vuotta alhaisemmaksi. Päätös annettiin tulkeille tiedoksi 12.4.2019 lähetetyllä sähköpostiviestillä. Alennettuja tuntipalkkioita oli määrä noudattaa vasta niissä tulkkaustehtävissä, jotka perustuivat 1.5.2019 tai sen jälkeen solmittaviin työsopimuksiin.

Koska päätös ei muuttanut voimassa olevia työsopimuksia, siitä ei yrityksen käsityksen mukaan ollut tarpeen käydä yhteistoimintaneuvotteluja.

Yritys on myös katsonut, ettei se voinut ylipäänsä kuulua yhteistoimintalain soveltamispiiriin. Yrityksen toimistohenkilökunta koostui toimitusjohtajan lisäksi vain kolmesta työntekijästä, joista kaksi oli tarvittaessa työhön kutsuttavia tulkkikoordinaattoreita. Vaikka tulkkaustehtävistä oli vuoden 2018 aikana solmittu työsopimuksia 263 tulkin kanssa, näiden tehtävien suorittamiseen käytetty kokonaistuntimäärä oli jäänyt niin vähäiseksi, ettei se vastannut kuin neljän tai viiden koko-aikaisesti (40 tuntia viikossa) työskentelevän työntekijän työpanosta. Osa-aikaisia työntekijöitä ei korkeimman oikeuden ratkaisusta KKO 2017:86 ilmenevin tavoin voitu rinnastaa koko-aikaisesti työskenteleviin, joten yrityksellä ei ollut säännöllisesti palveluksessaan yhteistoimintalain soveltamiseksi vaadittavaa vähintään 20 työntekijää.

1.2 Yhteistoiminta-asiamiehen kuulemisissa saamat tiedot

Tulkkeja edustava yhdistys A ry on 23.9.2019 antamassaan kirjallisessa lausumassa huomauttanut, ettei tuntipalkkioiden alentamispäätöksen taustalla mahdollisesti oleva heikko taloustilanne ollut voinut vapauttaa yritystä sen velvollisuudesta käydä yhteistoimintalaissa edellytetyt neuvotteluja.

A ry on lisäksi todennut, että yrityksen ja tulkkien kesken toistaiseksi solmitut sopimukset olivat otsikoltaan ”työsopimuksia” eikä ”puitesopimuksia”. Sopimuksen ehdot sekä se, miten tulkit olivat yrityksen käytettävissä ja valvonnan alaisia, muodostivat yrityksen ja kunkin tulkin välille ”tosiasiallisen työsuhteen”. A ry:n mukaan yritys oli itse käsitellyt näitä sopimuksia työsopimuksina ainakin silloin, kun se oli osallistunut H Oy:n järjestämiin tarjouskilpailuihin ja pyrkinyt niissä osoittamaan, että sillä oli käytettävissään riittävä määrä kulloinkin vaadittavaa kieltä taitavia tulkkeja.

1.3 Yhteistoiminta-asiamiehen käytettävissä ollut aineisto

Yhteistoiminta-asiamiehelle on toimitettu: selvitykset yrityksen palveluksessa säännöllisesti olevista ja vuonna 2018 työsopimuksen perusteella tulkkaustehtäviä suorittaneista henkilöistä sekä ajalla 1.1.2018–28.2.2019 teetettyjen työsopimus pohjaisten tulkkaustehtävien lukumääristä; 30 työsopimukseksi otsikoitua asiakirjaa, joihin yritys on selityksissään viitannut nimikkeellä ”puitesopimus”.

2 Yhteistoiminta-asiamiehen lausunto

2.1 Yhteistoiminta-asiamiehen tehtävät ja toimivalta sekä lausunnon oikeudellinen luonne

Yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain (216/2010) 1 §:n 1 momentin ja 2 §:n 1 kohdan mukaan yhteistoiminta-asiamiehen tehtävänä on valvoa muun muassa yhteistoimintalain noudattamista. Yhteistoiminta-asiamies ei kuitenkaan voi tehdä sitovia päätöksiä lain tulkinnoista eikä määrätä rangaistuksesta.

Valvonta-asiassa annettava yhteistoiminta-asiamiehen lausunto on luonteeltaan asiantuntijalausunto, eivätkä siinä esitetyt näkemykset ole oikeudellisesti sitovia. Sitovan oikeudellisen kannan voi antaa vain yleinen tuomioistuin. Lausuntoon ei saa hakea valittamalla muutosta. (Ks. hallintolain 43–45 ja 48 §, yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain 2 § sekä HE 177/2009, s. 15–16.)

Yhteistoiminta-asiamies ei voi kuulla yhteistoimintaneuvotteluihin osallistuneita tai muita henkilöitä suullisesti. Lausunto perustuu siksi selityksissä, kuulemisissa tai muuten yhteistoiminta-asiamiehelle toimitettuun kirjalliseen aineistoon.

Yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla yhteistoiminta-asiamiehen on pidettävä salassa muun muassa se, mihin valvontatoimi perustuu.

2.2 Yhteistoimintalain soveltaminen ja lausunnon kohde

Yhteistoimintalain 2 §:n 1 momentin mukaan yritykseen sovelletaan yhteistoimintalakia, jos sen työsuhteessa olevien työntekijöiden määrä on säännöllisesti vähintään 20.

Yhteistoimintalakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 254/2006) käy ilmi, että tässä laskelmassa otetaan huomioon työntekijät, jotka suorittavat yrityksen säännönmukaiseen toimintaan kuuluvia tehtäviä; siitä riippumatta, ovatko heidän työsuhteensa voimassa toistaiseksi vai määräajan (s. 40). Työneuvosto on lausunnoissaan TN 1455-14 ja TN 1469-17 nimenomaisesti todennut, että säännönmukaiseen toimintaan kuuluvia tehtäviä voidaan suorittaa myös sitoutumalla vain yhteen työkokonaisuuteen kerrallaan. Työneuvoston mukaan yhteistoimintalain soveltamisalaharkinnassa ei ylipäänsä tule antaa merkitystä yksittäisten työsuhteiden kestolle tai muille ehdoille, vaan ratkaisevaa on se, kuinka monta työntekijää osallistuu yrityksen säännönmukaisen toiminnan ylläpitämiseen.

Yhteistoiminta-asiamiehen saaman selvityksen perusteella yrityksessä työskenteli toimitusjohtajan ohella yksi kokopäiväinen ja kaksi tarvittaessa työhön kutsuttavaa toimitustyöntekijää. Vuoden 2018 aikana annettiin lisäksi työsopimus pohjaisia toimeksiantoja yhteensä 263 tulkille. Kun tulkkauspalveluiden tuottaminen kuului yrityksen säännönmukaiseen ja ympärivuotisesti jatkuvaan toimintaan, näistä lukumääristä voidaan yhteistoiminta-asiamiehen mielestä päätellä, että yrityksellä oli ollut palveluksessaan säännöllisesti vähintään 20 työntekijää.

Yritys on kuitenkin katsonut, etteivät tulkkien työsuoritteet kokonaisuutena vastanneet vähintään 20 työntekijän työpanosta. Yhteistoiminta-asiamiehelle on toimitettu tammikuusta 2018 helmikuuhun 2019 ulottuva selvitys, josta käyvät ilmi kaikki työsopimus pohjaiset tulkkaustoimeksiannot ja niihin käytetyt tunnit kuukausittain eriteltyinä. Selvityksen perusteella toimeksiantojen tuntimäärä oli tarkastelujakson kuluessa vaihdellut 313:sta 791:een ja ollut keskimäärin vain runsaat 630 tuntia kuukaudessa. Koska työtä oli teetetty näin vähän, tulkkeja ei yrityksen mielestä tullut ottaa soveltamisalalaskelmassa huomioon heidän päälukunsa mukaan, vaan siten, että vasta useamman tulkin yhteenlasketut työsuoritteet muodostivat yhden yhteistoimintalain 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun ”työntekijän”. Yritys on myös huomauttanut tällaisen tulkinnan saavan tukea korkeimman oikeuden ratkaisusta KKO 2017:86 (äänestys 4–1).

Mainittua ratkaisua enemmän selostamatta yhteistoiminta-asiamies toteaa, että korkein oikeus katsoi 20–30 tunnin kuukausittaisen työsuoritteiden riittäväksi vastaamaan yhtä yhteistoimintalain soveltamisalalaskelmassa huomioon otettavaa työntekijää (ks. ratkaisun kohdat 19 ja 22). Jos samaa tulkintaa noudatetaan nyt lausuttavana olevassa asiassa, voidaan yrityksen vuonna 2018 tarvitsemien tulkkien määrä laskea jakamalla kuukausittain teetetyn keskimäärin 630 työtuntia jollakin välillä 20–30 valittavalla luvulla. Laskelman tulos on pienimmilläänkin 21 tulkkia, mikä yksistään jo ylittää yhteistoimintalain soveltamisalalaskelmaksi säädetyn työntekijöiden vähimmäismäärän.

Asiassa esitetty selvitys ja korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2017:86 huomioon ottaen yrityksessä on yhteistoiminta-asiamiehen käsityksen mukaan tullut soveltaa yhteistoimintalakia.

Yritys ei oman ilmoituksensa perusteella ollut käynyt yhteistoimintalaisissa tarkoitettuja neuvotteluita ennen kuin se 12.3.2019 päätti ja 12.4.2019 ilmoitti tulkeille maksamiensa tuntipalkkioiden alentamisesta. Yhteistoiminta-asiamiehen lausunnossa tulee selvittää, olisiko yrityksellä kuitenkin ollut neuvotteluvollisuus suhteessa niihin tulkkeihin, joiden työskentely perustui työsopimukseen.

2.3 Tuntipalkkioiden alentamista edeltävä neuvotteluvaihe

Yhteistoimintalain 44 §:n 1 momentissa edellytetään, että työnantaja käy lain 8 luvun mukaiset neuvottelut ennen kuin hän irtisanoo, lomauttaa tai osa-aikaistaa työntekijöitään taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla. Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytännön perusteella tämän neuvotteluelvoitteen on katsottava koskevan myös niitä tapauksia, joissa työnantaja irtisanomisperusteeseen vetoamalla ja irtisanomisaikaa noudattaen muuttaa työsopimuksen olennaisia ehtoja, kuten palkkausta (ks. esim. C-422/14 *Pujante Rivera* ja C-149/16 *Socha ym.*). Jos työnantaja sen sijaan suunnittelee esimerkiksi palkkausuudistusta, joka vaikuttaisi vasta tulevaisuudessa solmittaviin työsopimuksiin, ei kysymys ole työsopimuksen ehtojen muuttamisesta eikä näin ollen myöskään yhteistoimintaneuvotteluja edellyttävästä asiasta.

Yritys on toimittanut yhteistoiminta-asiamiehelle 30 eri tulkkien kanssa solmimaansa sopimusta, jotka ovat henkilötietoja, tulkkauskieltä ja tuntipalkkion suuruutta lukuun ottamatta sisällöllisesti käytännössä yhtenevät. Sopimukset ovat otsikoltaan ”työsopimuksia”, voimassa toistaiseksi ja irtisanottavissa yhden kuukauden ”keskinäistä irtisanomisaikaa” noudattaen. Niissä on myös vahvistettu euromääräinen tuntipalkkio sekä todettu, että tulkki ”sitoutuu tämän sopimuksen ehdoin tekemään työtä yrityksen johdon ja valvonnan alaisena”. Nämä kirjaukset näyttäisivät viittaavan yrityksen ja tulkin välillä toistaiseksi voimassa olevaan työsopimukseen.

Työtehtäviksi on mainituissa sopimuksissa kuitenkin määritelty vain ”(X:n kielen) tulkkaustehtävät erikseen sovittavina toimeksiantoina”. Yritys on katsonut tämän kirjauksen osoittavan, ettei sopimuksella ollut vielä sitouduttu sen paremmin työn teettämiseen kuin tekemiseenkään. Näin ollen yrityksellä ei ollut sopimukseen perustuvaa velvollisuutta tarjota tulkkaustehtäviä, eikä tulkilla toisaalta ollut velvollisuutta ottaa vastaan yrityksen tarjoamaa yksittäistä tulkkaustehtävää. Määräaikaisen työsuhteen perustava työsopimus taas solmittiin yrityksen käsityksen mukaan aina kutakin tulkkaustehtävää varten erikseen. Se syntyi, kun tulkki oli nimenomaisesti hyväksynyt hänelle tarjotun tehtävän, ja vastaavasti päättyi, kun tämä tehtävä oli tullut suoritetuksi.

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2017:37 tarkastellut ”puitesopimusta”, jonka sisältö oli samankaltainen kuin edellä kuvatuissa, yrityksen ja tulkkien välisissä sopimuksissa. Siinä oli ensisikkin määrätty erinäisistä työehdoista, mutta myös todettu, että nämä ehdot tulisivat noudatettaviksi osapuolten kesken erikseen sovittavissa määräaikaisissa työsuhteissa. Korkeimman oikeuden tulkinnan mukaan sopimuksella ei ollut sitouduttu työn tekemiseen, minkä vuoksi se ei täyttänyt kaikkia työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjä työsopimuksen tunnusmerkkejä eikä näin ollen voinut perustaa osapuolten välille toistaiseksi voimassa olevaa työsuhdetta (ks. ratkaisun kohdat 5–9).

Yhteistoiminta-asiamies toteaa lausuntonaan, että yrityksen velvollisuus käydä yhteistoimintalain 8 luvun mukaiset neuvottelut on ollut riippuvainen siitä, kohdistuiko tuntipalkkioiden alentamista koskeva päätös yhteen tai useampaan jo voimassa olevaan työsopimukseen. Mikäli yhteistoiminta-asiamiehelle toimitettuja toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia pidetään työsopimuksina, neuvottelut olisi tullut käydä, sillä päätös vaikutti niissä nimenomaisesti sovittuihin tuntipalkkioihin. Jos näitä sopimuksia taas ei pidetä työsopimuksina, vaan katsotaan työsopimukseksi vasta kutakin tulkkaustehtävää varten erikseen solmittava sopimus, on mahdollista, ettei neuvotteluelvoitetta ollut syntynyt. Edellytyksenä kuitenkin on, että alennetut palkkiot otettiin käyttöön vasta päätöksen tekemisen jälkeen sovituissa tulkkaustehtävissä. Asiassa on lisäksi otettava huomioon työsopimuslain 1 luvun 3 §:n 2–3 momentin (1224/2010) säännökset, joiden perusteella alun perin määräajaksi solmittuja työsopimuksia voidaan pitää toistaiseksi voimassa olevina.

Yhteistoiminta-asiamiehen toimivaltaan ei kuulu tutkia, täyttääkö yksittäinen sopimus työsopimuksen tunnusmerkistön, eikä hän voi muiltakaan osin ottaa kantaa työsopimuslain säännösten tulkintaan. Nämä kysymykset on siksi jätettävä yleisen tuomioistuimen selvitettäväksi.

2.4 Hyvitys

Työnantaja, joka on toteuttanut yhteistoimintalain 44 §:n 1 momentissa tarkoitetun irtisanomis-, lomauttamis- tai osa-aikaistamistoimenpiteen käymättä ensin lain 8 luvun mukaisia neuvotteluja, voidaan määrätä maksamaan hyvitys toimenpiteen kohteeksi joutuneelle työntekijälle. Hyvityksen suuruudesta ja sen määräämisen edellytyksistä on säädetty yhteistoimintalain 62 §:ssä.

Yhteistoiminta-asiamies ei voi määrätä hyvitystä maksettavaksi eikä ottaa kantaa siihen, täyttyvätkö hyvityksen maksamisen edellytykset lausunnon kohteena kulloinkin olevassa yksittäistapauksessa.

Hyvitystä vaativan työntekijän on nostettava kanne yleisessä tuomioistuimessa. Työntekijän oikeus hyvitykseen raukeaa, jos kannetta ei työsuhteen kestäessä nosteta kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana oikeus hyvitykseen on syntynyt. Työsuhteen päätyttyä oikeus hyvitykseen raukeaa, jollei sitä koskevaa kannetta nosteta kahden vuoden kuluessa työsuhteen päättymisestä.

Yhteistoiminta-asiamiehen toimisto
Työ- ja elinkeinoministeriö