

Asia: VN/22728/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi työsopimuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Yleiset huomiot ja vaikutusarviot

Yleiset huomiot työryhmän mietinnöstä

Esityksessä pyritään jossain määrin muuttamaan vallitsevaa ajattelutapaa, joka on perinteisesti johdettu perusoikeuksista ja Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista, mutta esityksessä on käsitelty sen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia melko suppeasti. Esityksen (s. 57) mukaan Euroopan unionin tuomioistuimen EU:n määräaikaista työtä koskevaa puitesopimusta koskevasta ratkaisukäytännöstä ei ole johdettavissa täysin yksiselitteistä oikeusohjetta siitä, onko jäsenvaltioiden puututtava tilanteisiin, joissa määräaikaaisia työsopimuksia tehdään ilman perusteltua syytä eri työntekijöiden kanssa ja työnantajan työvoimatarpeen voidaan arvioida muodostuvan pysyväksi. Esityksessä on toisaalta myös tunnistettu, että puitesopimuksen tavoitteena on, että vakituiset työsuhteet olisivat pääasiallinen työsuhdemuoto. Esityksessä on tuotu jaksossa 2.2. kattavasti esiin sitä koskevaa kansainvälistä lainsäädäntöä ja arvioitu sitä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta. Esitys on pyritty laatimaan näiden velvoitteiden mukaiseksi ja sen lähtökohtainen pyrkimys huomioida lainsäädännössä vain sopimusten minimivaatimukset on haastava.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettuja säännöksiä arvioidaan perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden ja 18 §:n oikeutta työhön koskevan perusoikeussäätelyn kannalta. Lisäksi ammatillista yhdistymisvapautta ja työehtosopimusten sopimusautonomiia arvioidaan perustuslain 13 §:ssä turvatus ammatillisen yhdistymisvapauden valossa. Esitys on merkittävä erityisesti perustuslain 18 §:ssä julkiselle vallalle säädettyjen velvoitteiden kannalta, joiden mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta, edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelut vastaavat paljolti aiemmin työsopimuslakiin lailla 1448/2016 voimaan tulleita muutoksia koskevaa hallituksen esitystä HE 105/2016 vp. Esityksen ei ole nytkään katsottu koskevan perustuslain 18 §:n 1 momentin varsinaista sisältöä, vaikka sääntely merkitseekin eräiden työntekijän suojaksi tarkoitettujen säännösten lieventymistä. Aiempaa esitystä ei pidetty

sitä koskevassa hallituksen esityksessä myöskään erityisesti perustuslain 18 §:n 3 momentin alaan kuuluvana. Esityksessä ei silloin puututtu työsuhteen päättämisen edellytyksiin, eikä siihen sisältynyt rajattu mahdollisuus tehdä kokonaiskestoltaan vuoden ajaksi enintään kolme määräaikaista työsopimusta pitkäaikaistyöttömän kanssa ilman perustellun syyn vaatimusta merkinnyt esityksen mukaan työsuhdeturvan sivuuttamista tai sen oleellista heikentymistä. Keskeisenä erotuksena aiempaan lainmuutokseen nähden nyt lausuttavana esityksessä on se, että tuolloin ehdotukset katsottiin työntekijän suojaa koskevien vaatimusten vuoksi tarpeelliseksi toteuttaa rajattuina, eikä työntekijöiden suojaksi tarkoitettuja säännöksiä tarkoitettu lievennettävän enempää kuin on kohtuudella tarpeen sääntelyn tavoitteen saavuttamiseksi (HE 105/2016 vp, s. 27).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetystä huolehtimisvelvollisuudesta on vähäistä. Valiokunta on silti antanut merkitystä sille, että ehdotusta on perusteltu esityksessä työntekijöiden suojelun tavoitteesta käsin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustetta perustuslain 18 §:n 1 momentin lopussa oleva säännös huomioon ottaen valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä (esim. PeVL 41/2000 vp, s. 4/II).

Nyt lausuttavana oleva esitys heikentää kaikilta osin työntekijöiden turvaa työttömyyttä vastaan. Työnantajan takaisinottovelvollisuuden rajaaminen heikentää myös työntekijöiden turvaa palata ammattitaitoaan vastaavaan työhön. Lisäksi muutos poistaa väärinkäytöstilanteiden estämisen kannalta keskeisiä säännöksiä niissä tilanteissa, joissa työntekijä irtisanotaan tuotannollisista ja taloudellisista syistä, vaikka irtisanomisen todelliset syyt liittyisivät työntekijän henkilöön. Esityksen perusteella jää epäselväksi, onko oikeudellisen tulkinnan työntekijöiden suojaksi tarkoitettujen säännösten lieventämisestä nyt katsottu muuttuneen, ja mikä merkitys tälle muutokselle ja sen hyväksyttävyydelle voidaan antaa erityisesti suhteessa perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädettyyn huolehtimisvelvollisuuteen ja sen sisältöön siten kuin se konkretisoituu tarkemmin työsuojelulainsäädännössä.

Edellä mainituista syistä esityksessä tulisi perustella tarkemmin, miten siihen sisältyvät lainsäädännölliset tavoitteet ovat kunkin ehdotuksen mukaan yhdenmukaiset myös perustuslain 18 §:n 1 momentin sisältämän työvoiman suojelua koskevan julkisen vallan velvoitteen kanssa. Heikennykset tässä suojelussa voivat lisätä julkisen vallan perustuslain 22 §:n mukaista velvollisuutta turvata perustuslain mukaisia muita oikeuksia kuten perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella, perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, tai perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaista oikeutta oikeussuojaan. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi myös avata sitä, minkälainen tulkintavaikutus perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädetyllä työnteon edistämismääräyksellä on suhteessa perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen vallan huolehtimisvelvollisuuteen nyt ehdotettavan sääntelyn kannalta.

Huomionne esityksen vaikutuksista

Esityksessä on arvioitu, että uuden työntekijän palkkaaminen määräaikaiseen työsuhteeseen ensimmäisen kerran enintään vuoden ajaksi lisää määräaikaisten työsuhteiden käyttöä yrityksessä. Tämä on tunnustettu poikkeukseksi siitä periaatteesta, jonka mukaan toistaiseksi voimassa oleva

työsopimus on työsopimuksen perustyyppi. Esityksellä on tältä osin tarkoitus helpottaa työntekijän palkkaamista määräaikaiseen työsuhteeseen.

Esityksessä on tunnistettu sillä olevan ristikkäisvaikutuksia henkilöperusteista irtisanomiskynnystä koskevan lakihankkeen ja 1.7.2025 voimaan tulevan yhteistoimintalain velvoitteita keventävän muutoksen (252/2025) kanssa. Esityksessä on (s. 32) katsottu, että edellä mainitut muutokset voivat jossain määrin pehmentää tämän lakimuutoksen vaikutuksia, eikä esitys todennäköisesti lisäisi määräaikaisessa työsuhteessa olevien kokonaismäärää niin paljon, kuin se lisäisi ilman muita lakiesityksiä.

Esityksillä on yhdessä merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Esitykset heikentävät työntekijöiden työsuhteturvaa ja niillä voi olla yhdessä vastaavia vaikutuksia myös esimerkiksi tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Esitysten yhteisvaikutuksia tulisi arvioida laajemmin ja punnita esitysten merkitystä myös siihen nähden, että nyt lausuttavana olevan esityksen (s. 38) mukaan aihetta koskeva tutkimustieto ei osoita lakimuutoksella olevan selviä työllisyys- tai työttömyysvaikutuksia.

Työsopimuslaki

1 luvun 3 a (työntekijän kanssa tehtävä ensimmäinen määräaikainen työsopimus)

Esityksessä on tunnistettu keskeiset Suomen ratifioimat Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimukset, joissa on työsopimuslain alaan kuuluvia työntekijöiden suojan takaavia määräyksiä. Lausuttavana oleva esitys on myös pyritty muotoilemaan sellaiseksi, että se täyttää ILO:n suosituksen nro 166 ja sen 3 artiklassa antamat suositukset riittävistä toimenpiteistä sellaisten määräajaksi tehtyjen työsopimusten käytön estämiseksi, joiden tarkoituksena olisi kiertää yleissopimuksen antama suoja. Esityksessä on myös tunnistettu taustalla oleva direktiivi 1999/79/EY voimaan saatettu puitesopimus ja sen 4 lausekkeeseen sisältyvä syrjintäkielto.

Esitys on merkityksellinen perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Perustuslain esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 69) mukaan tällä korostetaan työoikeudessa yleisesti hyväksyttyä heikomman osapuolen suojaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan sillä suojataan myös palvelussuhteen pysyvyyttä (PeVL 64/2002 vp, s. 4–5).

Nykyisellä perustellun syyn vaatimuksella on torjuttu mahdollisuus kiertää työsuhteturvaa koskevia pakottavia säännöksiä työsopimuksen kestoaikaa koskevalla valinnalla. Esityksen alakohdassa 4.2.1 (s. 39) on katsottu, ettei työntekijän kanssa tehtävällä ensimmäistä määräaikaista työsopimusta koskevalla muutoksella itsessään vaikuteta työntekijöiden kannalta keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin, mutta sillä voi välillisesti olla niihin vaikutuksia vähintään yksittäisissä tapauksissa. Esityksessä on tunnistettu, että vaikutuksia voisi olla lähinnä työntekijän neuvotteluaseman heikkenemiseen. Työntekijän edellytykset ilmoittaa työnantajan väärinkäytöksestä voisivat heikentyä sen pelossa, ettei määräaikaista työsuhdetta jatketa. Näitä vaikutuksia tulisi tuoda esityksessä esiin perusteellisemmin.

Jo nykyisin työsopimuslain 1 luvun 3 a §:ssä säädetään mahdollisuudesta tehdä määräaikainen työsopimus pitkäaikaistyöttömän kanssa ilman perusteltua syytä. Kyseessä on ollut poikkeus, joka on rajattu henkilöihin, jotka ovat olleet työttöminä työnhakijoina edellisen 12 kuukauden ajan. Perustuslakivaliokunta on kyseistä muutosta koskevassa lausunnossaan PeVL 40/2016 vp (s. 2) katsonut perustuslain 18 §:n 3 momentin näkökulmasta työstä erottamisen perusteena olevan määräajaksi solmitun työsopimuksen osalta määräajan päättymisen. ”Perustuslaki ei edellytä, että työsopimuksen määräaikaisuudelle olisi oltava perusteltu syy, vaan riittävää on, että mahdollisuudesta solmia määräaikainen työsopimus säädetään laissa. Sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 18 §:n 3 momentin näkökulmasta.”

Koska edellä mainittu työsopimuslain muutos on kohdistunut rajattuun henkilökuntaan siten, että työttömyyden kesto vaikuttaa vähimmäisehtoihin, perustuslakivaliokunta on arvioinut edellä viitatussa lausunnossaan ehdotetun sääntelyn merkitystä tuolloin perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuusäännöksen ja 2 momentin syrjintäkiellon kannalta. Kun muutosta esitetään laajennettavaksi kaikkiin työntekijöihin, erityisesti ehdotetun työsopimuslain 1 luvun 3 a §:n 2 ja 3 momenttien sopimuksen uusimista ja toistaiseksi voimassa olevaksi muuttamisen vaikutuksia tulisi arvioida perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta.

Esitys on yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta ongelmallinen, koska se mahdollistaa työnantajalle tosiasiallisesti aiempaa laajemman harkinnan sen lisäksi kenen kanssa ensimmäinen määräaikainen työsopimus solmittaisiin, myös sen osalta kenen kanssa sopimus uusittaisiin ja kenen kanssa sopimusta mahdollisesti jatkettaisiin toistaiseksi voimassa olevana. Esityksen kannalta merkittävä yhteys irtisanomisperusteisiin liittyy erityisesti siihen, millä perusteella työntekijän määräaikaista työsopimusta jatketaan tai päätetään olla jatkamatta.

Ehdotetulla sääntelyllä on myös tiivis yhteys työsopimuslain koeaikaa koskevaan sääntelyyn. Koeajan käytölle ei ole asetettu laissa asiallisia edellytyksiä. Työsopimuslain 1 luvun 4 §:n (1448/2016) 4 momentin mukaan työsopimusta ei saa koeaikana purkaa syrjivillä tai muutoin koeajan tarkoitukseen nähden epäasiallisilla perusteilla. Nyt ehdotetusta työsopimuslain 1 luvun 3 a §:stä puuttuu vastaava kielto ja sääntely tasapuolisesta kohtelusta ja syrjintäkiellosta jäisi työsopimuslain 2 luvun 2 §:ssä (1331/2024) säädetyn varaan. Kyseisen pykälän 3 momentissa on viittaukset yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakiin. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi harkita, tulisiko erityisesti syrjintäkielto ja työnantajan velvollisuus toteuttaa kohtuullisia mukautuksia ilmaista selkeämmin myös ehdotetussa sääntelyssä.

1 luvun 3 b § (määräaikaisen työsopimuksen tekeminen pitkäaikaistyöttömän kanssa)

-

2 luvun 4 § (selvitys työnteon keskeisistä ehdoista)

-

2 luvun 6 § (Ilmoittaminen vapautuvista työpaikoista ja perusteltu vastaus mahdollisuudesta pidentää säännöllistä työaikaa tai työsopimuksen kestoaikaa)

-

5 luvun 4 § (lomautusilmoitus)

Lomautusilmoitusaikaa koskevalla esityksellä on liityntä 1.1.2025 voimaan tulleisiin lakimuutoksiin, jotka ovat lisänneet mahdollisuuksia paikalliseen sopimiseen. Perustuslakivaliokunta piti paikallista sopimista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 52/2024 vp) esitettyjä muutoksia merkityksellisinä perustuslain 18 §:n 1 momentissa julkiselle vallalle osoitetun työvoiman suojelua koskevan velvoitteen kannalta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely paikallisen sopimisen mahdollisuuden laajentamisesta ei kuitenkaan muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta.

Eduskunta edellytti tuolloin vastauksessaan (EV 174/2024 vp), että työ- ja elinkeinoministeriö seuraa esityksen vaikutuksia sopijaosapuolten osalta ja laatii niistä vuoden 2026 loppuun mennessä selvityksen, jossa arvioidaan erityisesti tarvetta ja keinoja mahdollistaa paikallinen sopiminen myös yhdessä henkilöstön tai henkilöstöryhmän kanssa. Eduskunta katsoi, että mahdollisuus henkilöstön kanssa yhdessä sopimiseen olisi erityisen tärkeää pienten yritysten paikallisen sopimisen mahdollisuuksien edistämiseksi.

Ehdotetun työsopimuslain 5 luvun 4 §:n muutoksen mukaan työehtosopimuksen määräyksistä voitaisiin sopimuksella poiketa myös työnantajan ja luottamusvaltuutetun tai muun työntekijöiden edustajan taikka henkilöstön tai henkilöstöryhmän kanssa yhdessä. Sääntely on uutta. Esityksen (s. 59) mukaan ehdotus kunnioittaisi valittuja työntekijöiden edustajia, ja olisi yhteensopiva ILO:n työntekijöiden edustajien suojelua ja heidän toimintansa helpottamista yrityksessä koskevien sopimus- ja suositusmääräysten kanssa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi ottaa huomioon tältäkin osin sen merkitys perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta.

5 luvun 7 § (lomautetun työntekijän työsuhteen päättyminen)

-

6 luvun 1 § (määräaikaiset työsopimukset)

-

6 luvun 6 § (työntekijän takaisin ottaminen)

Viitataan edellä työsopimuslain 1 luvun 3 a §:n osalta yhdenvertaisuudesta lausumaani. Muutos, jonka mukaan takaisinottovelvollisuus poistettaisiin alle 50 työntekijän työpaikoilta olisi yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallinen, kun se poistaisi samalla työnantajan esteitä kiertää kiellettyjä irtisanomisperusteita.

Merityösopimuslaki

1 luvun 3 § (työsopimuksen muoto ja sisältö)

-

1 luvun 4 a § (työntekijän kanssa tehtävä ensimmäinen määräaikainen työsopimus)

-

1 luvun 4 b § (määräaikaisen työsopimuksen tekeminen pitkäaikaistyöttömän kanssa)

-

2 luvun 5 § (vapautuvista työpaikoista tiedottaminen ja velvollisuus pyynnöstä antaa tietoa turvaavammasta työsuhdemuodosta)

-

6 luvun 4 § (lomautusilmoitus)

-

6 luvun 7 § (lomautetun työntekijän työsuhteen päättyminen)

-

7 luvun 1 § (määräaikaiset sopimukset)

-

7 luvun 9 § (työntekijän takaisin ottaminen)

-

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annettu laki

118 § (tietojen luovuttaminen työnantajalle työpaikan täyttämistä varten ja työnantajan tiedonsaantioikeus)

-

Muut kysymykset

Lomautusilmoituksen toimittaminen työntekijän tietoon: Onko tarvetta säätää lomautusilmoituksen osalta vastaavantyyppistä vastaanotto-olettamaa, joka liittyy työsopimuksen päättämisilmoituksen toimittamiseen? (vrt. TSL 9 luvun 4 §:n 1 momentti)

-

Muut huomiot

Työsopimuslain 13 luvun 12 §:n 1 momentin (942/2024) mukaan työsuojeluviranomaiset valvovat kyseisen lain noudattamista sekä 2 luvun 7 a §:n nojalla tehtyjä paikallisia sopimuksia. Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006, työsuojelun

valvontalaki) mukaan työsuojeluviranomaiset valvovat myös yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) tarkoitettua syrjinnän kieltoa ja työnantajan velvollisuutta arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta sekä yhdenvertaisuuden edistämiseksi laaditun suunnitelman laatimista työsuojelun valvontalain perusteella. Mahdolliset syrjinnän kieltoa rikkovat epäilyt tulee saattaa esitutkintaan.

Esityksessä on monin tavoin kyse myös työsuojelusta ja sen valvontamahdollisuuksista. Esityksessä ei ole kuitenkaan tehty selkoa sen vaikutuksista oikeussuojamenettelyihin, ja se jättää vaikutukset valvonnan toteuttamisen ja resurssoinnin riittävyys kannalta avoimeksi. Työsuojelun valvontalain 13 §:n (1330/2014) 3 momentin 3 kohdassa on säädetty asioista, joissa voidaan antaa kirjallinen kehoitus. Esityksessä tulisi harkita, tulisiko työsuojelun valvontalakia muuttaa samalla siten, että kehoitus voitaisiin antaa myös esitetyn työsopimuslain 1 luvun 3 a §:n 4 momentissa mainitun työntekijän pyynnöstä annettavan kirjallisen selvityksen valvonnassa.

Esitys jättää myös avoimeksi, millaiset vaikutukset sillä on perustuslain 21 §:n 1 momentin oikeusturvaa koskevan perusoikeuden kannalta. Irtisanomista koskevat riita-asiat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa, johon liittyy myös oikeudenkäyntikuluriski.

Goebel Maija-Liisa

Oikeuskanslerinvirasto - Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen