

Asia: VN/22728/2024

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

Yleiset huomiot ja vaikutusarviot

Yleiset huomiot työryhmän mietinnöstä

Hallitusohjelman mukaan hallitus uudistaa työelämän lainsäädäntöä työllistämisen esteiden purkamiseksi ja erityisesti pk-yritysten toimintaedellytysten vahvistamiseksi. Hallituksen tavoitteena on myös liian sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen.

Hallituksen tavoitteet ovat erittäin perusteltuja ja tarpeellisia. Työlainsäädännön uudistamisella voidaan vaikuttaa työmarkkinoiden toimintaan myönteisellä tavalla siten, että yritykset voivat nykyistä joustavammin tarjota työtä. Monet hallitusohjelmaan kirjatut uudistukset on tehty Suomen kilpailijamaissa jo aiemmin.

Työryhmän toimeksiantona oli valmistella seuraavien hallitusohjelmassa sovittujen uudistusten edellyttämät lainsäädäntömuutokset:

1. Työsopimus voidaan tehdä määräaikaisena vuodeksi myös ilman erityistä perustetta.
2. Lomautusilmoitus aika lyhennetään seitsemään päivään ja tätä voidaan noudattaa työehtosopimusten määräyksistä riippumatta.
3. Takaisinottovelvollisuus poistetaan alle 50 henkeä säännöllisesti työllistäviltä työnantajilta ja tätä voidaan noudattaa työehtosopimusten määräyksistä riippumatta.

Lakimuutokset ovat tärkeitä työnantajien työllistämiskynnyksen alentamiseksi ja Teknologiateollisuus ry kannattaa niitä.

Työryhmän mietintöön sisältyvät lakimuutosehdotukset eivät kuitenkaan täytä työryhmälle annettua toimeksiantoa muuten kuin osittain. Mainitusta syystä työnantajia edustavat järjestöt jättivät mietintöön eriävät mielipiteet, joiden muutosehdotukset pitäisi jatkovalmistelussa ottaa tarkasteltavaksi.

Lakimuutosten jatkovalmistelussa tulee siten huolehtia hallitusohjelmassa sovittujen uudistusten toteuttamisesta täysimääräisesti.

Huomionne esityksen vaikutuksista

Teknologiateollisuus ry:n näkemyksen mukaan mietinnön vaikutustenarviointia koskeva luku (4.2.) on puutteellinen ja se sisältää myös virheellisiä käsityksiä.

Määräaikaisia työsopimuksia koskevan lakiuudistuksen vaikutustenarvioinnissa voidaan katsoa otettaneen lähtökohdaksi se, että määräaikainen työsuhde ei lähtökohtaisesti ole työllistymisen muotona toivottava. Määräaikaisten työsuhteiden käyttöä käsitellään pääasiassa vain yleisellä tasolla. Määräaikaisten työsuhteiden vertailu keskittyikin käytännössä pelkästään toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin eikä vertailua toteuteta tarvittavalla tavalla erilaisten ja/tai eripituisten määräaikaisten työsuhteiden kesken.

Erityisesti kansantaloudellisia ja työllisyyttä käsittelevät osat vaikutustenarvioinnista perustuvat pääasiassa kansainvälisten (yhtä tai useampaa maata koskeviin) tutkimusten yleisiin johtopäätöksiin. Näiden soveltuvuutta Suomen työmarkkinoihin ja sääntelykehikkoon ei juurikaan analysoida. Tämän johdosta niiden käytettävyys uudistuksen vaikutustenarvioinnissa jää epäselväksi.

Lisäksi yritysvaikutuksia ja työelämävaikutuksia käsittelevät osiot vaikutustenarvioinneista sisältävät useita virheellisiä käsityksiä työlainsäädännön sisällöstä sekä myös käytännön yritys- ja työnantajatoiminnalle vieraita oletuksia. Nämä erheet vaikuttavat selvällä ja merkittäväällä tavalla esimerkiksi siihen, millaisiksi lakiuudistusten taloudelliset ja hallinnollista taakkaa koskevat vaikutukset on arvioitu.

Lisäksi huolimatta hallitusohjelman nimenomaisesta tavoitteesta alentaa työnantajien työllistämiskynnystä, kyseisen lakiuudistuksen vaikutustenarvioinnin yhteydessä ei juurikaan käsitellä uudistuksen vaikutuksia työnantajien työllistämiskynnykseen. Vaikutustenarvioinnissa keskitytään pääasiassa työntekijöiden näkökulmaan ja ei-objektiivisia näkemyksiä mittaavien kyselytutkimusten tuloksiin.

Lomautusilmoitusaikaa ja takaisinottovelvollisuutta koskevien uudistusten vaikutustenarviointi on poikkeuksellisen suppea, vaikka mietinnön sisältämät säännösehdotukset poikkeavat ratkaisevalla tavalla hallitusohjelmaan kirjatusta uudistuksista.

Mietinnön vaikutustenarviointia koskevasta luvusta ei näin ollen pysty juurikaan tekemään perusteltuja arvioita siitä, millaisia kokonaisvaikutuksia mietinnön sisältämällä säännösehdoituksilla ja/tai hallitusohjelmassa sovitulla lakiuudistuksilla olisi.

Lakimuutosten jatkovalmistelussa on huolehdittava uudistusten asianmukaisesta vaikutustenarvioinnista. Tämä on asiallisen ja toimivan lainvalmistelun välttämätön edellytys.

Työsopimuslaki

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

Ehdotettu säännös ja TSL 6:1:ään ehdotettu muutos sisältävät lukuisia hallitusohjelmaan kirjaamattomia rajoituksia ja velvollisuuksia, jotka eivät toteuta hallitusohjelman tavoitteita työllistämiskynnyksen alentamisesta, liiallisen sääntelyn purkamisesta ja hallinnollisen taakan keventämisestä.

Kyseisiä rajoituksia ja velvollisuuksia on perusteltu työsopimusten perusteettoman ketjuttamisen estämisellä sekä direktiivin 1999/70/EY sisältämällä velvoitteilla. Todellisuudessa kyseiset suhteettomat rajoitukset ja velvollisuudet heikentävät merkittävästi uudistuksella tavoiteltuja vaikutuksia. Lisäksi direktiivi 1999/70/EY ei mielestämme edellytä kyseisiä hallitusohjelmaan kuulumattomia mietintöön sisällytettyjä rajoituksia.

1. momentti

Hallitusohjelman kirjauksen vastaisesti määräaikaisen työsopimuksen tekeminen ilman erityistä perustetta on rajoitettu työntekijän kanssa tehtävään ensimmäiseen työsopimukseen. Vaikka tästä voidaan poiketa, jos työsuhteen päättymisestä saman työnantajan kanssa on kulunut vähintään 5 vuotta, on kyseinen rajoitus suhteeton ja se heikentää merkittävästi hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista.

Myös mietinnön mukainen säännösehdotus tämän väliajan nollaantumisesta minkä tahansa työsuhteen johdosta on perusteeton ja epätarkoituksenmukainen, sillä se ei ota huomioon a.) oliko päättynyt työsuhte määräaikainen (perustellusta syystä, pitkäaikaistyöttömyyden perusteella tai

ilman erityistä perustetta tehty) tai toistaiseksi voimassaoleva, b.) minkä pituinen työsuhde oli (esimerkiksi päivän mittainen tai 10 vuoden pituinen) tai c.) millaisia työtehtäviä työsuhde koski (esimerkiksi täysin samanlaisia tai ihan erilaisia verrattuna myöhemmin solmittavan määräaikaisen työsopimuksen mukaisiin työtehtäviin). On sekä työnantajien että työntekijöiden edun vastaista, jos kyseisen väliajan laskeminen tulee aloittaa alusta työntekijän työskenneltä samalla työnantajalla erittäin lyhyessä määräaikaisessa työsuhhteessa tai erisältöisessä työtehtävässä. Lisäksi työnantaja ei saisi palkata tuotannollisin tai taloudellisin perustein irtisanottua työntekijää edes laissa säädetyn takaisinottovelvollisuuden nojalla säännösehdotuksen mukaiseen määräaikaiseen työsuhteeseen, koska työsuhteiden välille säädetty vähimmäisaikaedellytys estäisi tämän.

Edellä mainituista syistä mietinnön mukaisen säännösehdotuksen voidaan katsoa estävän lakiuudistuksella tavoiteltujen päämäärien saavuttamisen ja se voi jopa pahimmillaan nostaa työnantajien työllistämiskynnystä.

Tämän vuoksi säännösehdotuksen 1 momentti tulisi ensisijaisesti laatia siten, että säännöksen soveltamisalaa ei rajata ensimmäisiin työsopimuksiin, vaan työnantaja voisi aina tehdä enintään vuoden mittaisen määräaikaisen työsopimuksen ilman erityistä perustetta, jos näin ei ole toimittu aikaisemmin. Toisin sanoen, työntekijän kanssa voitaisiin aina tehdä enintään vuoden mittainen määräaikainen sopimus ilman erityistä perustetta riippumatta siitä, onko työnantaja aiemmin solminut tämän kanssa yhden tai useamman toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen tai määräaikaisen työsopimuksen perustellusta syystä. Säännösehdotusta mukailevalla tavalla työnantajalla tulisi kuitenkin olla oikeus tehdä enintään vuoden mittainen määräaikainen työsopimus ilman erityistä perustetta saman työntekijän kanssa uudestaan, kun aikaisemmin tällä perusteella tehdyn työsopimuksen päättymisestä on kulunut riittävä määrä aikaa. Tässäkin tapauksessa kyseisten työsuhteiden välille asetettavan vähimmäisaikaedellytyksen tulee olla merkittävästi viittä vuotta lyhyempi, enintään 1 vuosi. Toissijaisesti, mikäli edellä mainittuja muutosehdotuksia ei niiden ilmiselvistä tarpeellisuudesta huolimatta toteuteta, tulisi vähimmäisaikaedellytystä rajata kaikkien aikaisempien työsuhteiden osalta yhteen vuoteen.

Lisäksi ehdotettua säännöstä tulisi muuttaa siten, että säännösehdotuksessa todetulla tavalla ilman erityistä perustetta tehdyn enintään vuoden mittaisen määräaikaisen työsopimuksen jälkeen (ensimmäinen uusi) perustellusta syystä tehty määräaikainen työsopimus ei voi johtaa ns. ketjuttamiskiellon rikkomiseen ja työsuhteen muuttumiseen toistaiseksi voimassa olevaksi. Nykyisenkin sääntelyn puitteissa ketjuttamiskiellon rikkominen tällaisessa tilanteessa on suurimmissa osissa tapauksista erittäin epätodennäköistä, mutta se laskisi huomattavasti työnantajien asiaan liittyvää oikeudellista epävarmuutta ja madaltaisi siten työllistämisen kynnystä.

Lopuksi voidaan todeta, että näiden muutosten tekeminen säännösehdotukseen ei johtaisi määräaikaisten työsopimusten perusteettomaan ketjuttamiseen. Muutokset poistaisivat vain säännösehdotukseen nyt sisältyvät täysin ylimitoitetut rajoitukset ja vaatimukset sekä toteuttaisivat lakiuudistukselle asetetut tavoitteet, jotka hyödyttävät sekä työnantajia että työntekijöitä.

2. momentti

Ei huomautettavaa.

3. momentti

Mietinnön säännösehdotuksen mukaan "[t]yönantajan aloitteesta 1 ja 2 momentin vastaisesti tehtyä määräaikaista sopimusta on pidettävä toistaiseksi voimassa olevana."

Säännösehdotus on sinänsä ymmärrettävä, mutta se voi tietyissä tilanteissa johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen sellaisten työnantajien osalta, jotka ovat kuvitelleet toimivansa laissa edellytetyllä tavalla.

Tällaisia tilanteita voi esimerkiksi vahingossa syntyä sellaisten työnantajien kohdalla, jotka ovat harjoittaneet toimintaansa pitkän aikaa ja jotka työllistävät kunakin hetkenä useita satoja tai tuhansia työntekijöitä. Myös työnantajien ja työntekijöiden nimenmuutokset voivat johtaa tällaisiin tilanteisiin, joissa aikaisemmin työsuhteessa ollut henkilö palkataan erheellisesti määräaikaiseen työsuhteeseen säännösehdotuksessa esitetyllä tavalla. Käytännössä myös erilaiset yritysjärjestelyt saattavat johtaa siihen, että tietoja mm. aikaisemmista työsuhteista häviää, mikä voi johtaa vastaavaan lopputulokseen.

Työnantajat ovat voineet myös perustellusti päätyä tulkitsemaan tietosuojaa ja henkilötietoja koskevaa sääntelyä siten, että tiedot aikaisemmasta työsuhteesta on poistettu tietyn ajan jälkeen.

Työnantajat myös usein ulkoistavat rekrytoinnin kolmannelle osapuolelle, jolla ei välttämättä ole pääsyä samoihin tietoihin kuin työnantajalla.

Lisäksi, vaikka valtaosa rekrytointiprosessissa olevista hakijoista tuo esiin aikaisemman työsuhteensa samalla työnantajalla, kyseinen säännösehdotus luo työnhakijoille kannustimen olla ilmoittamatta tästä rekrytointia tekevälle työnantajalle.

Jatkovalmistelussa tulisi siten kiinnittää huomiota siihen, että säännösehdotus ei johda kohtuuttomiin lopputuloksiin sellaisten työnantajien osalta, jotka ovat perustellusti kuvitelleet noudattavansa asianomaista lainsäädäntöä.

4 momentti

Mietinnön säännösehdotuksen mukaan "[e]nnen määräaikaisen työsuhteen päättymistä työnantajan on annettava työntekijälle perusteltu selvitys mahdollisuudesta palkata työntekijä toistaiseksi voimassa olevaan tai perustellusta syystä tehtävään määräaikaiseen työsuhteeseen. Työntekijän pyynnöstä selvitys on annettava kirjallisesti."

Voimaantullessaan kyseinen säännös lisäisi kohtuuttomasti työnantajien hallinnollista taakkaa ilman minkäänlaisia käytännön hyötyjä työntekijöille, sillä TSL 2:6 asettaa työnantajille käytännössä identtiset velvollisuudet.

Mietinnössä ehdotettua säännöstä perustellaan ns. ketjusopimuskieltoa korvaavana sääntelynä. Ehdotetun säännöksen ja ketjusopimuskiellon sisältöä verrattaessa on kuitenkin vaikea hahmottaa ajatusta tämän perustelun takana.

Lakimuutoksen jatkovalmistelussa mietintöön sisältyvän säännösehdotuksen 4 momentti on siten ensisijaisesti poistettava uudistuksen tavoitteiden vastaisena.

Toissijaisesti, jos kyseistä 4. momenttia ei ilmiselvistä syistä huolimatta poisteta jatkovalmistelussa, tulisi kyseinen selvitys antaa TSL 2:6.2:a vastaavalla tavalla vain työntekijän sitä pyytäessä. Huomioiden kuitenkin hallitusohjelmassa asetettu tavoite vähentää työnantajien hallinnollista taakkaa, tulisi kyseinen selvitys voida antaa aina suullisesti työnantajan niin halutessa.

1 luvun 3 b § (määräaikaisen työ sopimuksen tekeminen pitkäaikaistyöttömän kanssa)

Ei huomautettavaa.

2 luvun 4 § (selvitys työnteon keskeisistä ehdoista)

Ei huomautettavaa.

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

Ks. vastaus kohtaan "1 luvun 3 a § (työntekijän kanssa tehtävä ensimmäinen määräaikainen työ sopimus)", 4 momenttia koskevat kommentit.

5 luvun 4 § (lomautusilmoitus)

Hallitusohjelmassa on sovittu, että lomautusilmoitusaika lyhennetään seitsemään päivään ja irtisanomiseen liittyvä työntekijän takaisinottovelvollisuus poistetaan alle 50 työntekijää työllistäviltä työnantajilta. Molempien uudistusten osalta on sovittu, että näitä voidaan noudattaa mahdollisista työehtosopimusten määräyksistä riippumatta (ns. enimmäispakottavuus).

Mietintöön sisältyvä säännösehdotus ei kuitenkaan sisällä kummankaan uudistuksen osalta säännöstä enimmäispakottavuudesta.

Mietinnössä väitetään, että enimmäispakottavuudesta säätäminen olisi ongelmallista suhteessa ILO:n yleissopimuksiin määräyksiin. Missään näistä ei kuitenkaan tosiasiasa kielletä enimmäispakottavaa lainsäädäntöä.

Mietinnössä väitetään lisäksi, että enimmäispakottavuudesta säätäminen olisi ongelmallista ILO:n yleissopimusten valvontakäytännön eli ns. yhdistymisvapauskomitean tulkintojen kanssa. Mietinnössä tunnustetaan kuitenkin, että valvontakäytännössä ei itse asiassa ole arvioitu hallitusohjelmassa tarkoitetun kaltaista enimmäispakottavuutta. Mietinnössä ei ole myöskään tuotu ilmi, että yhdistymisvapauskomitean tulkinnat ovat joka tapauksessa aina vain oikeudellisesti sitomattomia suosituksia.

Mietinnössä ei ole näin ollen esitetty mitään juridisia perusteita hallitusohjelman toteuttamatta jättämiselle. Kyseisiä säännöksiä tulisi voida soveltaa mahdollisista työehtosopimuksen määräyksistä riippumatta, sillä tämä olisi hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta erittäin tärkeää.

5 luvun 7 § (lomautetun työntekijän työsuhteen päättyminen)

Ei huomautettavaa.

6 luvun 1 § (määräaikaiset työ sopimukset)

Säännösehdotuksen mukaan ilman erityistä perustetta tehty määräaikainen työ sopimus on irtisanottavissa sen kestänyt vähintään kuusi kuukautta. Työntekijä voisi irtisanoutua työsuhteesta ilman perustetta. Työnantajalla tulisi olla irtisanomiseen vastaavat perusteet kuin toistaiseksi voimassa olevaa työ sopimusta irtisanottaessa.

Ehdotus poikkeaa merkittävästi hallitusohjelman kirjauksesta. Hallitusohjelmassa on sovittu, että työ sopimus voidaan tehdä määräaikaisena vuodeksi ilman erityistä perustetta.

Irtisanomisoikeuden lisääminen määräaikaiseen työsopimukseen muuttaa sen kuitenkin ns. sekamuotoiseksi työsopimukseksi.

Lisäksi voimaantullessaan kyseinen säännös tekisi koko uudistuksen käytännössä tyhjäksi pitkien ilman erityistä perustetta tehtyjen määräaikaisten sopimusten osalta. Työnantajat eivät kykene palkkaamaan työntekijöitä tällä perusteella esimerkiksi vuoden kestäväan määräaikaiseen työsopimukseen, etenkin jos työhön on pitkä perehdytysaika, sillä varmuutta työntekijän pysymisestä tarvittavan ajan loppuun asti ei ole. Esimerkiksi tällaisessa tilanteessa työnantajan on käytännössä turvauduttava vuokratyöhön tai alihankintaan työsuhteeseen palkattavan henkilön sijasta, jotta työ suoritetaan varmuudella loppuun asti. Toisin sanoen, kyseinen säännös tosiasiassa estäisi merkittäväällä tavalla määräaikaisten työsopimusten tekemistä lakiuudistuksella tarkoitetulla perusteella.

Lakimuutoksen jatkovalmistelussa mietinnön ehdotus on näin ollen poistettava hallitusohjelmaan perustumattomana sekä sen tarkoituksen ja tavoitteiden vastaisena.

Toissijaisesti, mikäli kyseistä säännösehdotusta ei huolimatta sen koko ko. uudistuksen tavoitteita vaarantavasta luonteesta huolimatta poisteta jatkovalmistelussa, tulisi vähintäänkin työnantajien oikeus lomauttaa kyseessä olevia määräaikaista työntekijöitä mahdollistaa lisäämällä tästä erillinen säännös työsopimuslakiin.

6 luvun 6 § (työntekijän takaisin ottaminen)

Ks. vastaus kohtaan ”5 luvun 4 § (lomautusilmoitus)”.

Mietinnön pykäläehdotuksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ”[t]yöntekijämäärän laskennassa ratkaisevaa olisi työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden määrä säännöksen mahdollisen soveltamisen hetkellä eli silloin, kun irtisanottujen työntekijöiden työsuhte olisi jo päättynyt ja työnantajalle muodostuisi työvoiman tarve.”

Mietinnössä ehdotettu laskentahetki on epämääräinen ja monitulkintainen. Hetki, jolloin ”työnantajalle muodostuu työvoiman tarve” on käytännössä vain harvoin täysin yksiselitteisesti määritettävissä. Sen sijaan työsuhteen päättymishetki on yksiselitteinen.

Näin ollen mietinnössä ehdotettua tarkoituksenmukaisempaa on, että työntekijämäärän laskennassa ratkaisevaksi säädetään työntekijän työsuhteen päättymishetki.

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)

Ei huomautettavaa.

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)

Kyllä. Teknologiateollisuus ry pitää lomautusilmoituksen toimittamiseen liittyvästä vastaavanlaisesta olettamasta säätämistä hyvin perusteltuna.

Muut huomiot

-

Leppäniemi Ville
Teknolohiateollisuus ry