

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

STTK ei hyväksy mietinnössä kuvattuja ehdotuksia jäljempänä kuvatuin perustein.

- Ehdotetut muutokset heikentävät merkittävästi työntekijän asemaa ja työsuhdeturvaa ilman tasapainottavia toimia.
- Toistaiseksi voimassa olevien työsopimusten ensisijaisuus työsuhdemuotona heikkenee, koska määräaikaisten työsopimusten käyttöä helpotetaan merkittävästi.
- Määräaikaisuuksia koskeva lakimuutos voi lisätä raskaus- ja perhevapaasyrjintää. Jo tällä hetkellä yleisin raskaus- ja perhevapaasyrjinnän muoto on määräaikaisen työsuhteen jatkamatta jättäminen. Hallituksen esitysluonnoksessa on suoraan todettu, että siltä osin, kuin määräaikaisten työsuhteiden määrä lisääntyy, on odotettavissa, että vastaavien syrjintätapausten määrä kasvaa.
- STTK on erityisesti huolissaan määräaikaisten työsopimusten käytön lisääntymisestä naisvaltaisilla aloilla, kuten hoitotyössä.
- Lakimuutos ei toteuta hallitusohjelmakirjausta perusteettoman ketjuttamisen lisäämisen estämisestä.
- Lakimuutokset vaikuttavat kaikkiin työsuhteisiin palkansaajiin. Muutoksien ei tulisi koskea lainkaan julkista sektoria, koska muutoksia perustellaan pienten ja keski suurten yritysten työllistämiskynnyksen madaltamisella. Julkisella sektorilla, erityisesti kunnissa ja hyvinvointialueilla, käytetään paljon työsuhteista työn tekemistä ja määräaikaisuuksia.
- Lakimuutosten vaikutukset työllisyyteen ja talouteen ovat vähäisiä. Muutoksilla voi olla merkittäviä negatiivisia vaikutuksia sekä yhteiskuntaan että yksittäisille työntekijöille.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman Vahva ja välittävä Suomi alaluvun 4.1 mukaan: "Työsopimuslain nykyistä sääntelyä määräaikaista työsopimuksesta muutetaan siten, että jatkossa työsopimus olisi mahdollista tehdä määräaikaisena myös ilman erityistä perustetta

vuodeksi. Samalla lainsäädännössä varmistetaan, ettei muutos lisää työsopimusten perusteetonta ketjuttamista.

Työsopimuslain vaatimus lomautusilmoitusajasta lyhennetään seitsemään päivään ja tätä voidaan noudattaa työehtosopimuksen määräyksistä riippumatta.

Työsopimuslakiin perustuva työntekijän takaisinottovelvollisuus poistetaan alle 50 henkeä säännöllisesti työllistävässä yrityksissä ja yhteisöissä, ja tätä säädöstä voidaan noudattaa työehtosopimuksen määräyksestä riippumatta."

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti työryhmän valmistelemaan kirjausten edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia. Työryhmän oli laadittava mietintönsä hallituksen esityksen muotoon. Työsopimuslakiin tehtäville heikennyksille ei ole ollut työryhmässä yksimielisyyttä, vaan työryhmässä käsiteltävien lainsäädäntökysymysten ratkaisut esitysluonnokseen on tehty poliittisen päätöksentekijän ja työnantajapuolen yhteistyönä.

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa linjataan, että hallitus uudistaa työelämän lainsäädäntöä työllistämisen esteiden purkamiseksi ja erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytysten vahvistamiseksi (4.1 Talouskasvua ja kilpailukykyä tukevat työmarkkinauudistukset).

STTK toteaa, että lainsäädäntömuutoksia on tehty pääministeri Orpon kaudella hyvin pistemäisesti, ilman lakimuutosten yhteisvaikutusten arviointia. Määräaikaisten työntekijöiden aseman heikentämisen, takaisinottovelvollisuuden sekä lomautusilmoitusaikaa koskevan heikennyksen lisäksi samanaikaisesti valmisteilla on myös irtisanomiskynnyksen madaltaminen, jolla on vaikutusta työntekijöiden työsuhdeturvaan. Lisäksi yhteistoimintavelvoitteita kevennetään ja työttömyysturvaa heikennetään. Muutoksilla on merkittäviä kokonaisvaikutuksia työntekijän työsuhdeturvaan ja asemaan työsopimussuhteen heikompana osapuolena.

Nykytila ja sen arviointi

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, että Euroopan unionin lainsäädännön osalta määräaikaista työsopimuksista säädettäessä tulee ottaa erityisesti huomioon määräaikaista työtä koskeva neuvoston direktiivi 1999/70/EY. Direktiivillä on saatettu voimaan Euroopan ammatillisen yhteistyöjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestö (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemä määräaikaista työtä koskeva puitesopimus (jatkossa tässä eriävässä mielipiteessä 'puitesopimus').

Puitesopimuksen johdanto-osassa todetaan, että tämän sopimuksen osapuolet tunnustavat, että toistaiseksi voimassa olevat työsopimukset ovat ja tulevat olemaan vallitseva työsuhdemuoto työnantajien ja työntekijöiden välillä. Lisäksi sopimuksessa on todettu, että toistaiseksi voimassa olevat työsopimukset ovat vallitseva työsuhdemuoto, jolla vaikutetaan kyseisten työntekijöiden elämän laatuun ja parannetaan toimintakykyä. Sopimuksessa todetaan myös, että määräaikaisten työsopimusten käytön perustuminen perusteltuihin syihin on tapa estää väärinkäytöksiä. Lisäksi puitesopimuksessa todetaan, että yli puolet määräaikaistyöntekijöistä Euroopan unionissa on naisia, ja näin ollen tällä sopimuksella voidaan osaltaan edistää naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia.

Sopimuksen lausekkeessa 5 on säädetty väärinkäytöksiä ehkäisevistä toimenpiteistä.

Kyseisessä lausekkeessa on säädetty asiasta seuraavaa:

”1. Perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden väärinkäytösten estämiseksi jäsenvaltiot kuultuaan työmarkkinaosapuolia kansallisen lainsäädännön, työehtosopimusten tai käytännön mukaan ja/tai työmarkkinaosapuolten on otettava käyttöön erityisten alojen ja/tai työntekijäryhmien tarpeiden mukaan yksi tai useita seuraavista toimenpiteistä, jos käytettävissä ei ole vastaavia oikeudellisia toimenpiteitä väärinkäytösten estämiseksi:

- a) perustellut syyt tällaisen työsopimuksen tai työsuhteen uudistamista varten;
- b) perättäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden enimmäiskokonaiskesto;
- c) tällaisten työsopimusten tai työsuhteiden uudistamisten lukumäärä.”

Nyt esitetyssä sääntelymallissa määräaikaaisuus koskee näennäisesti työnantajan ja työntekijän välistä ”ensimmäistä” työsopimusta. Tämänkään niin sanotun ensimmäisen työsopimuksen ei varsinaisesti tarvitse olla ensimmäinen, sillä esitysluonnoksessa on esitetty, että sopimusta pidetään ensimmäisenä myös, jos työnantajan ja työntekijän välisen edellisen työsuhteen päättymisestä on sopimuksen alkamishetkellä kulunut vähintään viisi vuotta. Kyse ei siis välttämättä ole tosiasiasiallisesti ensimmäisestä työsopimuksesta.

Esitetyssä lakimuutoksessa ei ole kielletty työnantajaa solmimasta uutta määräaikaista työ sopimusta perustellusta syystä saman työntekijän kanssa, jolla on ollut ilman perusteltua syytä solmittu määräaikaisten työ sopimusten kanssa. Esitys mahdollistaa siten työ sopimusten ketjuttamisen saman työntekijän kanssa.

Tämän lisäksi työ sopimusten ketjuttaminen on mahdollista eri työntekijöiden kanssa, sillä nyt esitettyyn sääntelymalliin ei kuulu lainkaan velvollisuutta arvioida työnantajan työvoimatarpeen pysyvyyttä, kun kyse on ilman perustetta tehdystä määräaikaista työ sopimuksesta. Sääntely mahdollistaa siis jopa nykyisten rajoitusten kiertämisen. Tämä on erittäin ongelmallista direktiiviin liittyvän heikentämiskiellon näkökulmasta. Tätä aspektia ei ole asiallisesti arvioitu esityksessä.

EUT:n oikeuskäytännössä on varsin selkeästi todettu, että määräaikaisten työ sopimusten tai -suhteiden uudistaminen sellaisten tarpeiden tyydyttämiseksi, jotka eivät tosiasiallisesti ole luonteeltaan väliaikaisia vaan pysyviä ja jatkuvia, ei ole perusteltua määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla siltä osin kuin tällainen määräaikaisten työ sopimusten tai -suhteiden käyttö on välittömästi vastoin tämän puitesopimuksen perustana olevaa lähtökohtaa, jonka mukaan toistaiseksi voimassa olevat työ sopimukset ovat vallitseva työ suhdemuoto, vaikka määräaikaisten työ sopimukset ovat tyyppillisiä tietyillä toimialoilla tai tietyissä ammateissa ja toiminnoissa (tuomio 19.3.2020, Sánchez Ruiz ym., C-103/18 ja C-429/18, EU:C:2020:219, 76 kohta; Obras y Servicios Públicos ja Acciona Agua, C-550/19, EU:C:2021:514, 62 kohta; C-282/19 MIUR ja Ufficio Scolastico Regionale per la Campania).

Nyt esitetyssä sääntelymallissa toimitaan tietoisesti vastoin EUT:n oikeuskäytäntöä. Todettakoon tässä yhteydessä myös, että hallituksen esitysluonnoksessa ei ole esitetty 5 lausekkeessa mainittuja tosiasiallisesti tehokkaita ”vastaavia oikeudellisia toimenpiteitä väärinkäytösten estämiseksi”, jolla turvattaisiin puitesopimuksen tavoite ja sen tehokas vaikutus – vaan esitys nimenomaan vaarantaa näitä periaatteita.

Kuten edellä todettu, esitetty sääntelymalli mahdollistaa määräaikaissuhteiden työnantajan aloitteesta, sillä ilman perustetta tehdyn määräaikaisten sopimuksen jälkeen työnantaja voi solmia uuden tai uusia määräaikaisten työ sopimuksia perustellusta syystä. Nyt esitetty sääntelymallilla kierretään direktiivin väärinkäytöksiä ehkäiseviä toimenpiteitä. Esitetty sääntelymalli mahdollistaa a–c kohtien käyttämisen peräkkäin. Tätä ei voida pitää sääntelyn tarkoituksena ottaen huomioon, että direktiivin yhtenä merkittävimmistä tavoitteista on nimenomaan tarjota suojaa väärinkäytöksiä vastaan sekä varmistaa se, että toistaiseksi voimassa olevat työ sopimukset on pääsääntöinen työ suhdemuoto.

Sääntelyn tarkoitus huomioon ottaen loogisinta on, että kohtia a, b ja c voidaan käyttää samaan aikaan vain siten, että se lisää työntekijöiden suojan tasoa – eikä vähennä sitä. Nyt esitetty sääntelymalli nimenomaan vähentää suojan tasoa, sillä ensin mahdollistetaan kohtien b ja c mukaisten mallien käyttö, jonka jälkeen voidaan käyttää vielä kohdan a mukaista sääntelymallia –

tämä kokonaisuus pidentää mahdollista määräaikausketjua yksittäistapauksissa. Sääntelykokonaisuus heikentää työntekijän asemaa sekä lisää määräaikaisten työsuhteiden käyttöä työmarkkinoilla (ks. esim. s. 28). Tätä ei voida pitää direktiivin tarkoituksena tai sen mahdollistamana sääntelymallina.

EU-lainsäädännön lisäksi tematiikkaan liittyy muutakin Suomea sitovaa kansainvälistä sääntelyä.

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) työnantajan toimesta tapahtuvaa palvelussuhteen päättämistä koskevan yleissopimuksen n:o 158 (1982) artiklan 2 (3) mukaan sopimuksen allekirjoittaneiden tulee antaa riittävät takeet siitä, ettei määrääjäksi sovituilla työsopimuksilla voida pyrkiä

välttämään kyseisen yleissopimuksen takaamaa työntekijöiden suojaa.

Lisäksi ILO:n yleissopimuksessa nro 156 (Perhehuoltovelvollisuuksia omaavien mies- ja naistyöntekijöiden samanlaiset mahdollisuudet ja yhdenvertainen kohtelu, 1981) artiklan 3 kohdassa 1 todetaan, että jotta mies- ja naistyöntekijöille voitaisiin tarjota samanlaiset mahdollisuudet ja yhdenvertainen kohtelu, kunkin jäsenvaltion on kansallisessa politiikassaan pyrittävä siihen, että perhehuoltovelvollisuuksia omaavilla henkilöillä, jotka osallistuvat tai haluavat osallistua työelämään, on oikeus käydä työssä siten, että he eivät joudu syrjittyn asemaan ja - siinä määrin kuin mahdollista - siten, että heidän työvelvollisuutensa ja perhehuoltovelvollisuutensa eivät joudu ristiriitaan.

ILO:n yleissopimus nro 156 on tullut Suomessa voimaan 11.8.1983. Kuitenkin samaan aikaan hallituksen esitysluonnoksessa todetaan sivulla 38 seuraavaa:

”Esityksellä voi olla joissain tapauksissa vaikutusta raskaus- ja perhevapaasyrjintään siitäkin huolimatta, että raskaus- ja perhevapaasyrjintä on kiellettyä myös ilman perusteltua syytä solmittavien määräaikaisten työsopimusten kohdalla. Määräaikaisiin työsuhteisiin liittyvät raskaus- ja perhevapaasyrjintätapaukset muodostavat merkittävän osan tasa-arvovaltuutetuille ilmoitetuista syrjintäepäilyistä. Myös Raskaussyrjintä Suomessa -tutkimuksen mukaan yleisin raskaussyrjinnän muoto on määräaikaisen työsuhteen jatkamatta jättäminen. Siltä osin, kun määräaikaisten työsuhteiden määrä esityksen myötä lisääntyy, on odotettavissa, että vastaavien syrjintätapausten määrä kasvaa. Vastaavalla tavalla on myös riski, että myös muun tyyppinen syrjintä kuin raskaus- ja perhevapaasyrjintä, voi vastaavasti lisääntyä, erityisesti kun määräaikaisissa työsuhteissa työskentelee paljon eri etnisiin vähemmistöihin kuuluvia.”

Suomi on saattanut voimaan myös ILO:n yleissopimuksen nro 111 (työmarkkinoilla ja ammatinharjoittamisen yhteydessä tapahtuva syrjintä, 1958). Kyseisen yleissopimuksen 2 artiklassa todetaan seuraavaa:

”Jokainen jäsenvaltio, johon nähden tämä yleissopimus on voimassa, sitoutuu kehittämään ja noudattamaan sellaista kansallista politiikkaa, jonka tarkoituksena on maan olosuhteisiin ja käytäntöön soveltuvin keinoin edistää yhtäläisten mahdollisuuksien suomista ja tasavertaista kohtelua työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä silmällä pitäen sitä, että kaikki syrjintä tässä suhteessa lopetetaan.”

Artiklassa 3 todetaan puolestaan seuraava:

”Jokainen jäsenvaltio, johon nähden tämä yleissopimus on voimassa, sitoutuu kansallisiin olosuhteisiin ja käytäntöön soveltuvin keinoin:

- a) koettamaan saada työnantaja- ja työntekijäjärjestöt sekä muut asianomaiset elimet yhteistoimintaan tällaisen politiikan hyväksymisen ja noudattamisen edistämiseksi;
- b) säätämään sellaisia lakeja ja tukemaan sellaisia koulutusohjelmia, joiden avulla tällaisen politiikan hyväksyminen ja noudattaminen voidaan otaksua varmistettavan;
- c) peruuttamaan sellaiset lain säännökset ja muuttamaan sellaiset hallinnolliset ohjeet ja menettelytavat, mitkä ovat ristiriidassa tämän politiikan kanssa;
- d) noudattamaan sanottua politiikkaa kansallisten viranomaisten välittömän valvonnan alaisissa töissä;
- e) huolehtimaan siitä, että tällaista politiikkaa noudatetaan kansallisten viranomaisten johtamassa ammatinvalinnanohjaus-, ammattikasvatus- ja työnvälitystoiminnassa; ja
- f) selvittämään sopimuksen soveltamista koskevissa vuosiraporteissaan, mihin toimenpiteisiin tällaisen politiikan noudattamiseksi on ryhdytty ja minkälaisiin tuloksiin näin on päästy.”

Mietinnössä on todettu, että siltä osin, kuin määräaikaisten työsuhteiden määrä esityksen myötä lisääntyy, on odotettavissa, että vastaavien syrjintätapausten määrä kasvaa. Tämä on sitovan yleissopimuksen 111 vastaista.

Lomautusilmoitusaikaan liittyvää esitettyä paikallisen sopimisen mallia ja sen liitännäisyyksiä kansainväliseen oikeuteen on käsitelty jäljempänä lomautusilmoitusta käsittelevässä osiossa.

Suojelu kielletyiltä syrjinnältä ja ketjuttamisen lisäämisen estäminen

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että Suomessa määräaikaisessa työsuhteessa olevien palkansaajien osuus on korkeampi kuin useissa muissa EU-maissa. Suomessa osuus on EU-maista viidenneksi korkein. Ottaen huomioon vaikutusarvioinneissa kuvatut määräaikaisiin työsopimuksiin

liittyvät mahdolliset negatiiviset vaikutukset ei ehdotettua sääntelyä voida pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena.

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä on ehdottanut, että vireillä olevassa lainvalmistelussa alle vuoden kestävästä määräaikaisen sopimuksen tekemiseksi ilman erityistä perustetta varmistetaan, että lain muutos ei heikennä raskaana olevien ja perhevapaata käyttävien henkilöiden suojaa syrjinnältä.

Tähän liittyen mietinnössä on todettu, että ehdotettavan lainmuutoksen ei itsessään arvioida heikentävän suojaa syrjinnältä, koska tasa-arvolain syrjinnän kieltoa sovelletaan myös silloin, kun määräaikainen työsopimus tehdään uuden sääntelyn nojalla ilman perusteltua syytä. Kuitenkin samaan aikaan muistiossa todetaan sivulla 38, että siltä osin, kun määräaikaisten työsuhteiden määrä esityksen myötä lisääntyy, on odotettavissa, että vastaavien syrjintätapausten määrä kasvaa. Esityksessä ei ole esitetty tosiasiallisesti vaikuttavia toimia syrjinnän lisääntymisen estämiseksi. Pelkästään työnantajan selvitysvelvollisuudesta säättäminen ei syrjintätapauksia estä tai vähennä. Määräaikaisiin työsopimuksiin liittyvä syrjintä on jo nyt merkittävä ongelma suomalaisilla työmarkkinoilla.

Mietinnössä ei ole myöskään otettu huomioon hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan ”Samalla lainsäädännössä varmistetaan, ettei muutos lisää työsopimusten perusteetonta ketjuttamista.” Ehdotus päinvastoin mahdollistaa ketjuttamisen eri työntekijää käyttämällä. Näin ollen työnantajalla on mahdollisuus käyttää ilman perustetta ja eri työntekijöiden kanssa tehtäviä määräaikaisia työsopimuksia pysyvän työvoimatarpeen tilanteissa.

Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Määräaikaiset työsopimukset

Kuten ehdotuksen perusteluissa on kuvattu, Ruotsissa määräaikainen työsopimus edellyttää laissa (Lag (1982:80) om anställningsskydd, LAS) tai työehtosopimuksessa määriteltä perustetta.

Työsuhteturvaa koskevan sääntelyn mukaan määräaikaisen työsopimuksen saa tehdä niin sanottua erityistä määräaikaista palvelussuhdetta (ns. särskild visstidsanställning), sijaisuutta tai kausityötä varten. Erityinen määräaikainen työsuhte on mahdollista tehdä enintään 12 kuukauden ajaksi ilman työnantajan osoittamaa erityistä syytä, ellei työehtosopimuksessa ole toisin sovittu. Laissa säädettyillä aikarajoilla rajoitetaan määräaikaisten työsopimusten ketjuttamista.

Määräaikaisia työntekijöitä koskevat suojelutoimet

Ruotsissa säännellään lukuisista turvaavista elementeistä, joilla tasapainotetaan määräaikaisessa työsopimuksessa olevan työntekijän asemaa ja suoja. Ehdotettu muutos Suomen sääntelyyn ei sisällä juuri lainkaan tasapainottavia ja työntekijän suojeluun tähtääviä säännöksiä. Tarkka kuvaus Ruotsissa säännellyistä suojatoimenpiteistä on löydettävissä palkansaajakeskusjärjestöjen yhteisestä eriävistä mielipiteestä.

Tavoitteet

Lakiehdotuksen mukaan esityksen tavoitteena on purkaa työllistämisen esteitä ja vahvistaa erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytyksiä. Esitettyjä lakimuutoksia ei kuitenkaan ole rajattu koskemaan vain pieniä ja keskisuuria yrityksiä, vaan muutokset vaikuttavat kaikkiin työntekijöihin niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla. STTK katsoo, että ehdotetut muutokset eivät toteuta esitettyjä tavoitteita, vaan muutosten aitous tavoitteena on työntekijöiden aseman merkittävä heikentäminen, yrittäjäriskin siirtäminen työntekijöille ja työnantajakustannusten pienentäminen kaikenkokoisilla työnantajilla niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla.

Huomionne esityksen vaikutuksista

Määräaikaiset työsuhteet

Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset kansantalouteen

Määräaikaisten työsuhteiden hyödyntäminen on kasvanut voimakkaasti viimeisten 15 vuoden aikana. Vuodesta 2009 lähtien määräaikaisten työsuhteiden määrä työikäisillä 15–64-vuotiailla on kasvanut noin 20 prosenttia, kun samalla aikavälillä jatkuvien työsuhteiden määrä on kasvanut vajaan kuusi prosenttia. Vaikka tutkimuskirjallisuuden perusteella on vaikea vetää Suomen tilanteeseen täysin sopivia johtopäätöksiä, on yksi viimeaikaisen kirjallisuuden keskeisistä tuloksista se, että määräaikaisten työsuhteiden solmimisen helpottaminen lisää niiden käyttöä. Oletuksena siis on, että määräaikaisten työsuhteiden määrä kasvaa entisestään.

Vaikka aiemmasta kirjallisuudesta ei löydy suoraan Suomen tilanteeseen yleistettäviä esimerkkejä, antaa se osviittaa määräaikaaisuuksien muuttamisen vaikutuksista. Työllisyyden osalta määräaikaisten työsuhteiden käytön helpottamisen vaikutukset eivät ole täysin selvät. Viimeaikaisen tutkimuksen perusteella kuitenkin näyttäisi, että määräaikaisten työsuhteiden käytön helpottamisesta ei seuraa

työllisyshyötyjä. Esimerkiksi tuoreen Italiaa koskevaa reformia hyödyntävän tutkimuksen mukaan määräaikaisten työsuhteiden käytön lisääminen ei lisännyt työllisyyttä, mutta se vaikeutti erityisesti nuorten työntekijöiden asemaa.

Yksi oletus määräaikaistuuksien helpottamisen taustalla on se, että määräaikaiset työsuhteet toimivat väylänä pysyvämpiin ja parempiin työsuhteisiin. Tuoreen kirjallisuuskatsauksen mukaan näin ei kuitenkaan ole. Katsauksessa analysoiduista tutkimuksista vain 32 % prosenttia löysi tälle hypoteesille tukea, kun 23 % löysi ristiriitaisia tuloksia ja 45 % tuki niin sanottua dead end -hypoteesia. Tämä tarkoittaa tilannetta, jossa määräaikaiset työsuhteet kulkuväylänä toimimisen sijaan jumittavat palkansaajat heikkojen työolojen tehtäviin.

Määräaikaisen työn hyödyntäminen voi vaikuttaa talouteen myös palkkatason kautta. Teoriassa määräaikaisen työn palkan pitäisi olla jopa jatkuvaa työtä korkeampaa, jotta työsuhtedyyppin epävarmuus tulisi kompensoiduksi. Asiaa empiirisesti tarkastelevissa tutkimuksissa määräaikaisten työsuhteiden palkat ovat kuitenkin olleet toistaiseksi voimassa olevien työsuhteita matalammat.

Erot ovat merkittäviä. Esimerkiksi Alankomaita käsittelevän tutkimuksen mukaan määräaikaisten työsuhteiden palkat ovat noin kahdeksan prosenttia toistaiseksi voimassa olevia työsuhteita matalammat. Saman tutkimuksen mukaan ero on esimerkiksi vuokratyövoimalle vielä suurempi.

Toisen EU-maita laajemmin tarkastelevan tutkimuksen havainnot ovat saman suuntaisia. Vaikka yksilökohtaiset ja työn tyyppiin liittyvät asiat kontrolloidaan, on toistaiseksi voimassa olevien työsuhteiden palkkaus noin 15 prosenttia määräaikaista korkeampi. Määräaikaisten työsuhteiden käytön helpottamisella voi olla negatiivisia vaikutuksia ansioihin myös yli ajan. Espanjalaisen uudistuksen luomaa koeasetelmaa hyödyntävän tutkimuksen mukaan määräaikaistuuksien käytön helpottaminen laski ansioita noin kymmenellä prosentilla. Tutkimuksen mukaan ansiot olivat vielä 27 vuotta reformin jälkeen noin 7 prosenttia vertailuryhmää pienemmät.

Määräaikaisten työsuhteiden käytön helpottamisessa on siis enemmän riskejä kuin hyötyjä. Viimeaikainen tutkimuskirjallisuus ei juuri tue ajatusta sen työllisyyttä lisäävästä vaikutuksesta. Voi pikemminkin olla niin, että työnantajat yksinkertaisesti korvaavat aiemmin toistaiseksi voimassa olleita työsuhteita määräaikaistuuksilla. Sen sijaan määräaikaisten työsuhteiden käytön helpottaminen vaikuttaa yksilöihin useilla tavoilla. Kansainvälisten esimerkkien mukaan määräaikaisten työsuhteiden palkat ovat vakinaisia pienempiä. Tästä näkökulmasta määräaikaisten työsuhteiden käytön helpottaminen voi pysyvästi heikentää yksilöiden ansiokehitystä.

Edellä kuvatuin perustein määräaikaisten työsuhteiden käytön helpottamisella voi olla vaikutusta myös kansantalouteen. Jos määräaikaista työtä on yhä enemmän ja niiden palkkaus on toistaiseksi voimassa olevia työsuhteita matalampaa, hidastuu kansantalouden palkkasumman kasvu. Tällä on luonnollisesti vaikutuksia esimerkiksi verotuloihin. Toisaalta voi olla myös niin, että määräaikaisten työsuhteiden kustannussäästöpotentiaalin takia työnantajat valitsevat niiden hyödyntämisen tuottavuuden kasvattamisen sijaan. Uudistuksella voi siis olla vaikutuksia myös tuottavuuteen.

Vaikutukset yrityksiin

Vaikutusarvioinnissa todetaan, että suurin hyöty kohdistuu pieniin yrityksiin pienentäen oikeudellisia riskejä rekrytoinnissa. Koeajan tarkoituksena on tarjota suojaa tästä näkökulmasta. Käytännössä suuret yritykset rekrytoivat enemmän, joten tässä tavoiteltua hyötyä ei voida perustella vain pienten yritysten tukemisella. Käytännössä ehdotus laajentaa tavoitetta tukea pienten yritysten työllistämisen mahdollisuuksia perusteettomasti kaikkiin yrityksiin ja heikentää työntekijän suojaa merkittäväällä tavalla. Myös julkinen sektori työllistää suuressa määrin määräaikaisten työsopimuksilla jo nykyisin.

Vaikutusarvioinnissa todetaan, että ”Vastaavasti muutoksen voidaan arvioida jossain määrin vähentävän työntekijän palkkausta suoraan vakinaiseen työsuhteeseen.” Pidämme hyvin todennäköisenä, että tämä vaikutus tulisi olemaan merkittävä ja työntekijän ensimmäinen työsopimus tulisi olemaan pääsääntöisesti määräaikaisten varsinkin aloilla, joissa työntekijä on helpommin korvattavissa.

Ehdotuksen katsotaan vähentävän työnantajan hallinnollista taakkaa. Määräaikaisuuden perusteltu syy on ennakolta tiedossa ja usein hyvin helposti havaittavissa (esim. sijaisuus). Näin ollen nykyistä sääntelyä ei voida pitää hallinnollisen taakan näkökulmasta ongelmallisena.

Ehdotetun sääntelyn perustella työnantajan tulisi varmistaa, että kyse on säännöksen tarkoittamalla tavalla ensimmäisestä työsopimuksesta osapuolten välillä, ja sopimuksen uusimistilanteissa, että sopimusten yhteenlaskettu kesto ei ylitä yhtä vuotta ja että sopimus on uusittu vuoden kuluessa ensimmäisen työsopimuksen alkamisesta. Niin ikään työnantajalla olisi velvollisuus antaa selvitys siitä, että kysymys on ensimmäisestä määräaikaista työsopimuksesta. Ehdotettu malli on hallinnollisen taakan näkökulmasta monimutkaisempi kuin nykyinen sääntelymalli. Muutoksen arvioidaan lisäävän määräaikaisten työsopimusten käyttöä. Hallinnollista taakkaa lisännee siis myös se, että rekrytointilanteita on useammin ja siten myös työsopimuksia on laadittava useammin. Työsopimusten tekemiseen liittyvä väitetty hallinnollinen taakka ei ole rajoittanut määräaikaisten työsuhteiden käyttöä nykyisinkään.

Vaikutusarvioinnissa on todettu, että ”Mikäli lainmuutos johtaisi siihen, että työsopimuksia solmittaisiin määräaikaisten toistaiseksi voimassa olevien työsuhteiden sijasta, voisi tämä tarkoittaa työnantajan irtisanomiskustannusten säästöä keskimäärin 1300 euroa työntekijää kohden”. Arvioinnissa ei ole kuvattu sitä, miten 1 300 euron säästö on laskettu. Miten on otettu huomioon mahdollinen rekrytointikustannusten nousu ja rekrytoinneista aiheutuvan hallinnollisen taakan lisääntyminen, jos määräaikaisten työsopimusten käyttö lisääntyy?

Määräaikaisten työsuhteiden vaikutusta palkkaukseen on käsitelty edellä Taloudelliset vaikutukset – otsikon alla. Määräaikaisten sopimusten käytön lisääntyminen tulee ilmenemään myös heikompina

työsuhteen ehtoina, kuten vuosiloman erilaisessa ansainnassa ja mahdollisuuksissa pitää vuosilomaa.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset työelämään

Vaikutusarvioinnissa todetaan, että "Neuvotteluaseman heikennystä rajaa kuitenkin vuoden enimmäiskeston lisäksi se, että työntekijä voisi irtisanoa määräaikaisen työsuhteen kuuden kuukauden jälkeen, jolloin olennaista vaikutusta työtuloihin ei välttämättä synny". Vuoden enimmäiskesto ja irtisanomisoikeus kuuden kuukauden jälkeen eivät rajaa neuvotteluaseman heikennystä olennaisella tavalla, vaan asiaa tulee arvioida laajemmasta näkökulmasta.

Työsuhteet voisivat esimerkiksi matalapalkka-aloilla muodostua pääosin määräaikaisista työsuhteista, jolloin väliin voisi jäädä myös työttömyyskausia, jos uutta työtä ei heti löydy. Työntekijän neuvotteluasema tilanteessa, jossa työsuhde aina uhkaa päättyä määräaikaisuuden päättyessä on todella heikko ja se voi luoda pohjaa myös muille väärinkäytöksille työelämässä, kun työntekijän tosiasialliset mahdollisuudet riitauttaa lain/tes:in rikkomuksia ovat heikommat.

Vaikutusarvioinnissa kuvataan ehdotuksen moninaisia riskejä. Nämä riskit ovat erittäin merkittäviä ja pidämme niiden toteutumista hyvin todennäköisenä. Ns. kiertämiseffektin lisäksi on myös mahdollista, että työntekijä jää kokonaan työttömäksi määräaikaisen työsopimuksen päätyttyä.

Tasa-arvovaikutukset

Ehdotetulla muutoksella olisi selviä vaikutuksia erityisesti naisten asemaan sekä heidän kokemaan syrjintään työelämässä. Tällä hetkellä määräaikaisuudet kohdistuvat eniten nuoriin naisiin. Erityisesti naisvaltaisilla palvelualoilla sekä sosiaali- ja terveysaloilla on runsaasti määräaikaisia palvelussuhteita, mikä vaikeuttaa ennen kaikkea naisten työuralla etenemistä ja lisää toimeentulon epävarmuutta. Muutos saattaa vaikuttaa myös negatiivisesti syntyvyyteen.

Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2023 Suomessa oli 384 000 määräaikaista palkansaajaa.

Palkansaajien kaikista työsuhteista 83 % oli jatkuvia ja 17 % määräaikaisia. Osuudet ovat samat kuin edellisvuonna. Määräaikaiset työsuhteet ovat olleet yleisempiä naisilla kuin miehillä. Naisia määräaikaisista oli 225 000, mikä on saman verran kuin vuonna 2022. Miehiä määräaikaisissa työsuhteissa oli 159 000. Määräaikaisissa työsuhteissa olevien miesten määrä väheni, naisten määrä

pysyi ennallaan. Miespalkansaajista 14 % ja naispalkansaajista 19 % työskenteli määräaikaaisessa työsuhteessa.

Vuonna 2023 pysyvän työn puute oli määräaikaaisuuden syynä 221 0000 palkansaajalla. Näistä naisia oli 132 000 ja miehiä 90 000. Kaikista määräaikaaisista palkansaajista, jotka olisivat halunneet vakinaisen työn, 31 % oli 25–34-vuotiaita. Näistä 40 000 oli naisia ja 28 000 miehiä.

Ero sukupuolten ja ikäluokkien välillä työsuhteiden muodossa on ollut käytännössä olemassa jo pitkään. Määräaikaaisuuksien käytön sukupuolijakauman perusteella on todennäköistä, että määräaikaaisuuksia käytettäisiin yhä edelleen enemmän naisten kuin miesten työsuhteissa.

Todennäköisesti muutos vaikuttaisi samalla etenkin perheenperustamisiässä oleviin naisiin. Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomuksen mukaan raskaus- ja perhevapaasyrjintää työelämässä kohtaavat erityisesti naiset. Koska suurin osa perhevapaiden käyttäjistä on edelleen naisia, on muutoksista aiheutuvia vaikutuksia arvioitava erityisesti suhteessa naisten heikentyvään työmarkkina-asemaan.

Syntyvyys on Suomessa lähtenyt laskuun 2010 luvulta. Ehdotuksessa viitataan aineistoon, joka perustuu lähtökohtaisesti aikaan ennen vuotta 2010 (pl. tutkimus, jossa todetaan määräaikaaisuuksien vaikuttavan syntyvyyteen merkittävästi).

Raskaus- ja perhevapaasyrjinnän muotoja ovat esimerkiksi tilanteet, joissa henkilön määräaikainen työsuhte jätetään uusimatta perhevapaan takia tai asetetaan päättymään raskauden tai perhevapaan alkuun. Jos määräaikaaisuuksien määrä lisääntyy, niin erittäin todennäköisesti vastaavat syrjintätilanteetkin tulevat lisääntymään. Syrjintäriskin kasvaminen puolestaan lisäisi perheiden perustamisiässä olevien taloudellista ja työllistymiseen liittyvää epävarmuutta.

Työelämän tasa-arvo ja perhevapaat -työryhmän loppuraportissa (s. 41) sekä väestöpoliittisen ohjelman valmistelutyöryhmän loppumuistiossa (s. 31) on molemmissa nostettu esiin, että nyt käsillä olevassa työryhmässä lainmuutoksen yhteydessä tulisi varmistaa, ettei muutos tosiasiaa lisää raskaus- ja perhevapaasyrjintää. Ehdotuksessa mainitaan ainoastaan syrjintä työsuhteen laadun vuoksi, mitä ei ole pidettävä missään määrin riittävänä.

Kokonaisvaikutuksia määräaikaisten sopimusten säännösmuutoksista tulisi arvioida erityisesti yhdessä muiden työsuhteturvaa heikentävien lainsäädäntömuutosten kanssa. Etenkin irtisanomiskynnyksen madaltamisen vaikutukset ovat saman suuntaisia määräaikaaisuuksia koskevan muutosehdotuksen kanssa, ja niillä on vaikutuksia toistensa kanssa samoihin henkilöryhmiin, kuten raskaana tai perhevapaalla oleviin naisiin ja heidän työsuhteturvaansa.

Samassa yhteydessä on syytä nostaa esiin myös esimerkiksi Tilastokeskuksen vuoden 2023 tutkimus raskaussyrjinnästä (ks. esim. s. 33) sekä tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus samalta vuodelta (ks. esim. s. 13–21), jossa kuvataan, miten määräaikaaisuudet vaikuttavat raskaus- ja perhevapaasyrjintään ja sitä kautta myös syntyvyyteen.

Tasa-arvon lisäksi olisi ollut syytä arvioida esityksen vaikutuksia huomattavasti täsmällisemmin myös yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta. Raskaussyrjinnän ohella vastaava kasvava syrjintäriski koskee myös yhdenvertaisuuslaissa määriteltäviä syrjintäperusteita. Määräaikaaisissa työsuhteissa työskentelee esimerkiksi myös eri etnisiin vähemmistöihin kuuluvia työntekijöitä.

Lomautusilmoitusaika

Kansantaloudelliset vaikutukset

Työntekijällä olisi lomautusilmoitusajan lyhentämisen myötä vähemmän aikaa hakea toista työtä lomautuksen ajalle ennen lomautuksen alkamista. Vaikutus ei siten rajautuisi vain niihin tilanteisiin, joissa lomautusaika pitenee.

Työelämävaikutukset

Vaikutusarvioinnissa kuvataan euromääräisiä tulonmenetyksiä palkansaajalle. Summat ovat palkansaajan näkökulmasta merkittäviä ja voivat yksilötasolla olla kuvattuja suuremmat. Palkansaaja tuskin pystyy viikossa sopeuttamaan menojaan tulonmenetystä vastaavaksi. Tämä voi lisätä velkaantumista.

Takaisinottovelvollisuus

Yritysvaikutukset

Vaikutusarvioinnissa jää kuvaamatta se, että työsopimuslain mukaisia tuotannollistaloudellisia irtisanomisperusteita ei olla muuttamassa, eli edelleenkin perustetta irtisanomiseen ei ole silloin, kun työnantaja on joko ennen irtisanomista tai sen jälkeen ottanut uuden työntekijän

samankaltaisiin tehtäviin, vaikka hänen toimintaedellytyksensä eivät ole vastaavana aikana muuttuneet.

Nyt yritysvaikutuksia koskevasta kohdasta voi saada harhaanjohtavan kuvan siitä, että takaisinottovelvollisuuden poistumisen myötä työnantaja voisi vapaasti palkata heti uusia työntekijöitä. Todellisuudessa uuden työntekijän palkkaaminen pian tuotannollis-taloudellisen irtisanomisen jälkeen voi johtaa irtisanomisperusteen kyseenalaistamiseen ja tässä kohtaa on myös huomioitava irtisanomisiin liittyvä työntarjoamis- ja koulutusvelvollisuus. Työelämävaikutuksissa lyhyesti kuvataan tätä problematiikkaa, mutta se tulisi huomioida myös yritysvaikutuksissa, koska irtisanomista koskeva sääntely tosiasiaassa vaikuttaa työnantajan mahdollisuuksiin tehdä uusia rekrytointeja.

Työsopimuslaki

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

Pykälän 1 momentin mukaan määräaikaisen työsopimuksen tekeminen ei edellyttäisi perusteltua syytä, jos kysymys on ensimmäisestä työsopimuksesta työnantajan ja työntekijän välillä. Perusteluiden mukaan ”Ilman perusteltua syytä tehtävien määräaikaisten työsopimusten käyttöala rajoittuisi näin ollen sellaisten henkilöiden palkkaamiseen, jotka eivät olisi työsopimuksen tekemistä edeltävänä aikana olleet kyseiseen työnantajaan työsuhteessa. Rajoituksen tarkoituksena on yhtäältä osoittaa sääntelyn käyttöala tilanteisiin, joissa kysymys olisi uuden työntekijän palkkaamisesta ja joissa työnantajan työllistämiskynnyksen erinäisistä syistä johtuen voitaisiin katsoa olevan muita korkeampi”.

Edellä kuvattu käyttöala ei ilmene säännöksestä lainkaan. Päin vastoin säännös mahdollistaa ilman perustetta tehtävän määräaikaisen sopimuksen käyttämisen kaikissa tilanteissa ja kaikenlaisilla työpaikoilla. Määräaikaista työsuhteesta ilman perustetta olisi siten mahdollista käyttää myös sellaisilla työpaikoilla, joissa työllistämisen kynnyks ei ole korkea esimerkiksi toiminnan jo vakiintuneen luonteen vuoksi. Perusteluiden mukaan rajoitus ottaisi huomioon myös EU:n määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta tulevat reunaehdot kansalliselle sääntelylle. Ehdotus ei turvaa mainitun direktiivin ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettua pääsääntöä, jonka mukaan toistaiseksi voimassa olevien työsuhteiden tulee olla pääasiallinen työllistämisen muoto. On selvää, että ehdotetut muutokset tulevat lisäämään määräaikaisten työsuhteiden käyttöä tavalla, joka ei toteuta direktiivin tavoitetta.

Perusteluiden mukaan esimerkiksi samaan konserniin kuuluvia itsenäisiä yrityksiä ei pidettäisi samana työnantajana, mutta lain kiertämistarkoituksessa tehtyjä järjestelyitä saatetaan arvioida toisin. Oikeuskäytännössä yritysten muodollinen itsenäisyys on joissakin tilanteissa saatettu sivuuttaa, jos yritysten erillisyyden avulla on pyritty kiertämään lain velvoitteita (KKO 2015:17, KKO 1996:2). Perusteluissa ei kuvata sitä, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan lain kiertämisellä. Määräaikaisen sopimuksen tekemistä ilman perustetta rajaa tosiasiallisesti vain se, että työnantaja ei ole tehnyt saman työntekijän kanssa työsuhteesta edellisen viiden vuoden aikana. Näin toimimalla työnantaja ei voi koskaan toimia lain kiertämistarkoituksessa eikä työntekijällä ole mahdollisuuksia puuttua käytettyyn sopimusmuotoon. Ehdotetulla sääntelyllä käytännössä

kumotaan nykyisen sääntelyn tavoite estää määräaikaisten työsopimusten väärinkäyttöä ja työsuhteturvan kiertämistä.

Sopimusta pidettäisiin siis ensimmäisenä myös tilanteessa, jossa työnantajan ja työntekijän välisen edellisen työsuhteen päättymisestä on sopimuksen alkamishetkellä kulunut vähintään viisi vuotta. Ehdotettu viiden vuoden tarkastelujakso on liian lyhyt eikä ota huomioon sitä, että työnantaja on velvollinen antamaan tehdystä työstä työtodistuksen 10 vuoden ajan työsuhteen päättymisestä. Näin ollen työnantajan on hyvin helppo tarkistaa viittä vuotta aikaisemmatkin työsuhtetiedot. Viiden vuoden tarkastelujakso ei turvaa riittävällä tavalla työntekijän asemaa eikä hillitse määräaikaisten työsopimusten käyttöä.

Määräaikaisen sopimuksen tekemistä ei estäisi se, että työnantajan työvoimatarve olisi pysyvää 1 luvun 3 §:n 3 momentin perusteella. Kyseisen lainkohdan tarkoituksena on turvata työntekijän oikeutta pysyvään työsuhteeseen tilanteessa, jossa työnantajalla on toimintansa puitteissa pysyvä työvoiman tarve. Kyseessä on olennainen työsuhteen pysyvyyttä turvaava säännös. Perusteluiden mukaan tarvetta pysyvän työvoimatarpeen arviointiin ei olisi, koska sääntelyn käyttöala olisi rajoitettu vain tilanteisiin, joissa on kysymys ensimmäisestä työsopimuksesta työnantajan ja työntekijän välillä. Lisäksi säännöksen poissulkemista perustellaan sillä, että ketjusopimuskiellon soveltamisen voitaisiin katsoa tarpeettomasti rajoittavan työnantajan uskallusta ottaa uusia työntekijöitä määräaikaiseen työsuhteeseen silloin, kun työllistämisen edellytyksiin sinänsä kohdistuu epävarmuutta, mutta työnantaja ei myöskään osaa varmasti arvioida, voidaanko useamman työntekijän kanssa tehdyistä määräaikaisista työsopimuksista muodostuvan kokonaisuuden katsoa osoittavan työnantajan pysyvää työvoiman tarvetta. Edellä todettu perustelu on kestävä. Kuten vaikutusarviointien yhteydessä olemme todenneet, säännöstä sovelletaan kaikilla työpaikoilla, ei vain niillä työpaikoilla, joissa työllistämisen edellytykset ovat epävarmat. Säännös mahdollistaa käytännössä yritystoiminnan järjestämisen käyttämällä ainoastaan määräaikaisia työsopimuksia. Ei voida miltään osin pitää perusteltuna tai tarkoituksenmukaisena, että työnantajat voivat käyttää määräaikaista työsopimusta tilanteessa, jossa työtä on tarjolla pitkäaikaisesti.

Ehdotuksen mukaan sallittaisiin lisäksi ilman perusteltua syytä tehtävän määräaikaisen sopimuksen uusiminen vuoden kuluessa ensimmäisen työsopimuksen tekemisestä. Määräaikaisen työsopimuksen saisi uusia enintään kaksi kertaa. Tämä tarkoittaisi sitä, että saman työntekijän kanssa

voitaisiin sopia enintään kolme määräaikaista työsopimusta ilman perusteltua syytä. STTK huomauttaa, että kyseessä on työsopimusten ketjuttamistilanne. Perusteluiden mukaan vuoden tarkastelujakson aikana voi olla keskeytyksiä tai perustellulla syyllä tehtyjä määräaikaisia työsopimuksia. Työntekijän näkökulmasta voi erilaisista määräaikaisuuksista muodostua vaikeasti hallittavissa oleva ketju, jonka sisällä on erilaisia oikeusvaikutuksia sopimustyyppistä

riippuen.

Pykälän 4 momentin mukaan työnantajan olisi ennen määräaikaisen työsuhteen päättymistä annettava työntekijälle perusteltu selvitys mahdollisuudesta palkata työntekijä toistaiseksi voimassa olevaan tai perustellusta syystä tehtävään määräaikaiseen työsuhteeseen. Työntekijän pyynnöstä selvitys olisi annettava kirjallisesti. Perusteluiden mukaan ”säännöksen tarkoituksena on kannustaa työnantajaa pohtimaan mahdollisuutta palkata määräaikainen työntekijä toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen tai, mikäli uudelle määräaikaiselle työsopimukselle olisi perusteltu syy, uuteen määräaikaiseen työsuhteeseen”. Edelleen perusteluissa kerrotaan, että ”sääntelyn tavoitteena on toteuttaa määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen ja sitä koskevan Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä esille noussutta lähtökohtaa siitä, että työpaikan pysyvyyttä pidetään työntekijöiden suojelun keskeisenä osatekijänä, kun taas määräaikaisilla työsopimuksilla kyetään vain tietyissä olosuhteissa vastaamaan sekä työnantajien että työntekijöiden tarpeisiin. Säännöksen tavoitteena on toimia suojatoimena toistuvien, ilman perusteltua syytä tehtyjen määräaikaisten työsopimusten ketjuttamisella ja työsuhdeturvan kiertämistarkoituksessa tehtäviä mahdollisia väärinkäytöksiä vastaan”. Edellä todettu perustellun selvityksen antamisvelvollisuus ei miltään osin suojaa työntekijää väärinkäytöksiltä, turvaa pysyvämpää työsuhteen muotoa tai täytä direktiivin vaatimuksia. Perusteltu selvitys jää oikeusvaikutuksiltaan täysin merkityksettömäksi. Kannustinvaikeus on suorastaan absurdi. Työnantaja päättää täysin muista lähtökohdista rekrytointiaan eikä selvitysvelvollisuuden toteuttaminen edistä työntekijän asemaa millään tavalla. Selvitysvelvollisuus on käytössä jo nykyisin työsopimuslain 2 luvun 6 §:ssä eikä sen vaikuttavuutta työsuhteen muodon valintaan ole selvitetty. On erittäin todennäköistä, että sillä ei ole ollut minkäänlaista vaikutusta määräaikaisen työntekijän mahdollisuuteen saada turvaavampi työsuhteen muoto jatkossa.

Perusteluiden mukaan työnantajalla ei olisi velvollisuutta tehdä määräaikaisen työntekijän kanssa uutta työsopimusta, mikäli sopivaa työtä ei olisi tarjolla. Uuden sääntelymallin mukaan työnantajalla ei olisi tätä velvollisuutta, vaikka sopivaa työtä olisikin tarjolla. Näissä tilanteissa työnantaja voi aina ottaa uuden työntekijän ilman perustetta tehtävällä määräaikaisella työsopimuksella.

Ehdotettu säännös ei toteuta hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan ”Samalla lainsäädännössä varmistetaan, ettei muutos lisää työsopimusten perusteetonta ketjuttamista”. Poliittisen ohjauksen myötä kirjausta on valmistelussa tulkittu siten, että perusteetonta ketjuttamista koskevat ehkäisevät toimet kohdistuvat vain tilanteeseen, jossa työnantaja on palkkaamassa samaa työntekijää samaan työtehtävään uudestaan. Näin kapealla tulkinnalla ei perusteettomia määräaikaisten sopimusten ketjuttamisia estetä, koska ulos jää tilanne, jossa työnantaja palkkaa samaan tehtävään eri työntekijän. Näin voimassa olevassa laissa ilmaistu tavoite estää työsopimusten perusteetonta ketjuttamista ja sitä koskeva oikeuskäytäntö menettää merkittävällä tavalla merkitystään.

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

Pykälä vastaisi kokonaisuudessaan voimassa olevan lain 3 a §:ää. Uusi 3 a §:n soveltamisala on käytännössä päällekkäinen pitkäaikaistyöttöntä koskevan säännöksen kanssa. Kun ilman perustetta tehtyä määräaikaista työsopimusta voidaan käyttää kaikkien työntekijöiden työsuhdemuotona, on selvää, että pitkäaikaistyöttömien asema heikkenee entisestään.

2 luvun 4 § (selvitys työnteon keskeisistä ehdoista)

Selvitysvastauksia on kommentoitu edellä 1 luvun 3 a §:n yhteydessä.

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

-

5 luvun 4 § (lomautusilmoitus)

Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan työnantajan on ilmoitettava työntekijälle lomauttamisesta viimeistään 14 päivää ennen lomautuksen alkamista. Momenttia muutettaisiin siten, että lomauttamisesta olisi ilmoitettava työntekijälle viimeistään seitsemän päivää ennen lomautuksen alkamista.

STTK vastustaa lomautusilmoitusajan lyhentämistä seitsemään päivään. Lyhennys tarkoittaa suoraa palkanmenetystä työntekijöille. Työntekijälle jää myös entistä lyhyempi aika varautua tulevaan lomautukseen esimerkiksi sopeuttamalla menojaan mahdollisuuksien mukaan sekä lyhyempi aika etsiä vaihtoehtoja työtä lomautuksen ajalle. Kun huomioidaan vielä aiemmin tehty työttömyysturvan heikennykset ja muutosneuvotteluaikojen lyhentäminen sekä poistamiset alle 90 päivän lomautusten osalta alle 50 työntekijää työllistäviltä yrityksiltä ja yhteisöiltä, on yhteisvaikutuksena todella suuri työntekijän aseman taloudellinen heikentyminen aiempaan nähden.

STTK katsoo, että lakiin esitetty paikallisen sopimisen malli lomautusilmoitusajasta ohi työehtosopimuksen rikkoo työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiata ja oikeutta neuvotella tehokkaasti työehtosopimuksista. Tämä on Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vastaista.

Suomi on ILO:n jäsenvaltiona sitoutunut työehtosopimusneuvottelu-oikeuden tunnustamiseen. ILO:n yleissopimus 98, jonka Suomi on ratifioinut vuonna 1951, koskee nimenomaisesti näiden oikeuksien tehokasta turvaamista. Yleissopimukset 87 ja 98 ovat ns. ydinsopimuksia, joiden noudattamiseen Suomi olisi sidottu jo yksinomaan työjärjestön jäsenyyden perusteella. Ammatillisia järjestäytymisvapauksia koskeva yleissopimus 87 kieltää kaikenlaisen julkisten viranomaisten toiminnan, joka vaikeuttaa ammattiliittojen itsenäisessä harkintavallassa olevaa toimintaa. Kielto käsittää kaikki valtioiden toimenpiteet lainsäädännöstä käytäntöihin, jotka loukkaavat yleissopimuksen mukaisia oikeuksia ja takeita.

Yleissopimuksella 98 valtiot velvoitetaan turvaamaan vapaaehtoisten työehtosopimusneuvotteluiden toteutumista ja pidättäytymään puuttumasta tai sekaantumisesta työehtosopimusneuvotteluihin liittyvään toimintaan. Vapaa neuvottelu jäsenistön työehdoista tarkoittaa sitä, että viranomaistahot eivät tällä tavalla puutu neuvotteluiden sisältöön (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1232). Viranomaisten yksipuolinen puuttuminen neuvotteluihin voi myös johtaa ristiriitaan yleissopimuksen 98 artiklan 4 kanssa (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1290).

ILO:n yhdistymisvapauskomitean (CFA) valvontakäytännössä on käsitelty laajalti kysymystä siitä, mitä vapaiden ja vapaaehtoisten neuvotteluiden periaatteet tarkoittavat. Näiden periaatteiden ydinsisältö on hyvin yksiselitteisesti neuvotteluosapuolten täydessä autonomiassa, joka valtioiden tulee turvata. Järjestäytymisvapauden keskeiseen sisältöön kuuluu täysin kiistattomasti se, että julkista valtaa käyttävät viranomaiset eivät puutu esim. ammattiliittojen sisäisten asioiden järjestämiseen ja pidättäytyvät kaikista toimista, jotka tehdään yhden osapuolen kustannuksella.

Valvontakäytännössä tehdään myös selväksi, että yleissopimuksen 98 tulkinnan mukaan vapaaehtoisuuden luonnetta tulisi vaalia, eikä osapuolia voida pakottaa prosessiin millään tavalla (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1315). Tämä koskee myös valtioiden puuttumista työehtosopimusneuvotteluprosessiin. Hallitusten tulee pidättäytyä kaikista toimista, joilla neuvotteluun tai sen lopputulokseen pyritään vaikuttamaan pakottavalla tavalla, sillä kaikki tällaiset toimet vaikuttavat suoraan itse neuvotteluprosessiin (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohta 1316). Neuvotteluihin puuttumisesta voidaan ja tulee erottaa työehtosopimusneuvotteluja tukevat mekanismit ja neuvotteluihin kannustaminen. Valtio voi yhdistymisvapauden periaatteita noudattaen tukea ja kannustaa osapuolia työehtosopimusneuvotteluihin (Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, ILO 2018, kohdat 1317–1318).

Nyt esitetyn lakimuutoksen myötä työehtosopimuksen kirjaus lomautusilmoitusajasta olisi ohitettavissa tekemällä työpaikkakohtainen lakiin perustuva paikallinen sopimus lomautusilmoitusajan pituudesta. Tämä on käytännössä työehtosopimusten sisältöön puuttumista ja tehokkaan työehtosopimisen estämistä.

Lakiehdotuksessa todetaan, että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista ei arvioida johtuvan estettä työmarkkinaosapuolten autonomiaa kunnioittavalle sääntelyratkaisulle, jossa lakisääteisen seitsemän päivän lomautusilmoitusajan noudattamisesta voitaisiin sopia työpaikkakohtaisesti työnantajan ja henkilöstön kesken. Esimerkkinä vastaavasta tilanteesta mainitaan työaikalain 14 §:n mukainen työaikapankki, jota voidaan työpaikkakohtaisesti sopia noudatettavan työehtosopimuksessa sovitun työaikapankin sijaan. Edellä kuvatusti STTK katsoo, että Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet nimenomaan estävät nyt esitetyn mallin, jossa työehtosopimuksen kautta tuleva vähimmäissuoja olisi ohitettavissa lakiin perustuvalla paikallisella sopimuksella. Nyt esitettävä lakimuutos ei vertaudu työaikalaisa säädettyyn työaikapankkiin. Lakiin perustuvalla työaikapankilla ei ohiteta työehtosopimuksen takaamaa vähimmäissuojaa, vaan kyse on työaikajärjestelyistä, joilla tuodaan työntekijälle jouston mahdollisuuksia.

Nyt esitetyssä lakiin perustuvassa lomautusilmoitusajan paikallisen sopimisen mallissa sen sijaan nimenomaan heikennettäisiin työehtosopimuksen työntekijälle takaamaa vähimmäissuojaa.

Lisäksi lakiin esitetty malli eroaa 1.1.2025 voimaan tulleesta paikallisen sopimisen uudistuksesta ja on omiaan tekemään paikallisesta sopimisesta käytännössä entistä sekavampaa. Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti paikallisen sopimisen kiellot poistettiin yleissitovasta kentästä ja niin sanottu luottamusmieslukko poistettiin. Lakimuutoksen myötä paikallinen sopiminen kuitenkin edelleen perustuu työehtosopimuksiin ja siellä määriteltyihin paikallisen sopimisen mahdollisuuksiin.

Paikallisen sopimisen osapuolet myös määritellään ensisijaisesti työehtosopimuksessa. Vasta jos työehtosopimuksessa määriteltyä ensisijaista sopijaosapuolta ei ole, eikä työehtosopimukseen ole sovittu toissijaista sopijaosapuolta, on paikallinen sopimus mahdollista solmia luottamusvaltuutetun kanssa. Paikallisen sopimisen uudistuksen yhteydessä lakiin ei otettu sopijaosapuoliksi muuta henkilöstön edustajaa taikka henkilöstöä tai henkilöstöryhmää yhdessä. Enemmistö päätöksentekoon perustuva henkilöstön tai henkilöstöryhmän kanssa yhdessä sopiminen todettiin paikallisen sopimisen lakimuutoksien valmistelun yhteydessä ongelmalliseksi ILO:n sopimusvelvoitteiden kannalta ja malli olisi ollut toteuttavissa ainoastaan yksimieliseen sopimiseen perustuen. Myös työaikalain perusteluissa yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvien paikallisten sopimusten osalta henkilöstön tai henkilöstöryhmän kanssa yhdessä sopimisen osalta on edellytetty yksimielisyyttä.

Nyt esitetyssä pykälässä paikallisen sopimuksen sopijaosapuoleksi esitetään luottamusmies, luottamusvaltuutettu, muu työntekijöiden edustaja, henkilöstö tai henkilöstöryhmä yhdessä. Kyse on siis sopijaosapuolten erilaisesta määrittelystä suhteessa paikallisen sopimisen uudistuksiin. Henkilöstön tai henkilöstöryhmän kanssa sopimisen osalta ei todeta, että sopimisen tulee perustua yksimielisyyteen. Esitetyssä muodossa pykälä on Suomea sitovien ILO:n sopimusvelvoitteiden vastainen.

Paikallisen sopimisen uudistuksen yhteydessä painotettiin sopimisen edellytyksiä ja olosuhteita. Hallituksen esityksessä 85/2024 vp s. 59 esimerkiksi todetaan: ”Paikallisia sopimuksia syntyy, kun työpaikalla vallitsevat tasapuoliset sopimisolosuhteet, riittävä ymmärrys toisen osapuolen tarpeista ja asemasta sekä molemminpuolinen luottamus.” Lomautusilmoitusaikaa koskevaan paikalliseen sopimiseen ei kuitenkaan esitetä mitään työntekijöiden asemaa turvaavia ja sopimusosapuolten asemaa tasapainottavia elementtejä. Ainoa edellytys sopimukselle on, että se on tehtävä kirjallisesti. Edes sopimuksen irtisanomisesta ja irtisanomisajasta ei säädetä laissa mitään, saati esimerkiksi työnantajan velvollisuudesta kertoa työehtosopimuksen mukainen pidempi lomautusilmoitusaika, josta oltaisiin sopimassa heikommin.

Kun sopijaosapuolten joukko on laaja, ei ole mitään takeita tasapainoisesta sopimisasemasta ja siitä, että työntekijät tai heidän edustajansa saa riittävät tiedot tehdäkseen päätöksen siitä, kannattaako lomautusilmoitusajan lyhentämisestä sopia. Ilman irtisanomismahdollisuutta ja kohtuullista irtisanomisaikaa tällaisesta paikallisesta sopimuksesta muodostuu kohtuuton työntekijöille.

Paikallisen sopimisen lakiuudistusten yhteydessä yleissitovan kentän osalta säädettiin työnantajalle velvollisuus toimittaa paikalliset sopimukset työsuojeluviranomaiselle.

Vastaava menettely tulisi koskea myös nyt esitettyä lakiin perustuvaa paikallisen sopimisen mallia, koska työsuojeluviranomaisen on käytännössä muuten mahdotonta valvoa työsopimuslain noudattamista tältä osin.

5 luvun 7 § (lomautetun työntekijän työsuhteen päättyminen)

Lyhentämisestä aiheutuu työntekijälle seitsemää päivää vastaava ansionmenetys.

6 luvun 1 § (määräaikaiset työsopimukset)

Voimassa olevan pykälän 3 momentin mukaan viittä vuotta pidemmäksi määräajaksi tehty työsopimus on viiden vuoden kuluttua sopimuksen tekemisestä irtisanottavissa samoin perustein ja menettelytavoin kuin toistaiseksi voimassa oleva työsopimus. Viiden vuoden kuluttua määräaikaisesta sopimuksesta tulee siis irtisanomisenvarainen sopimuksen kuitenkin muutoin pysyessä määräaikaisena.

Momenttia esitetään muutettavaksi siten, että vastaava mahdollisuus määräaikaisen sopimuksen irtisanomiseen koskisi myös 1 luvun 3 a §:ssä tarkoitettua sopimusta, joka on kestänyt vähintään kuusi kuukautta. Irtisanomismahdollisuus olisi sekä työnantajalla että työntekijällä samoin irtisanomisperustein ja menettelytavoin kuin toistaiseksi voimassa olevaa työsopimusta koskien. STTK pitää kohtuuttomana ja vastustavat jyrkästi sitä, että irtisanomisoikeus ulotetaan myös työnantajille. Irtisanomisoikeuden myöntämisellä työntekijälle pyrittiin alkujaan tuomaan tasapainoa ehdotetuille muutoksille. Työnantajalla on oikeus päättää työsuhteen muodosta. Näin ollen työnantajalla on mahdollisuus käyttää myös toistaiseksi voimassa olevaa työsuhdetta, johon liittyy mahdollisuus lomauttaa ja irtisanoa. Määräaikainen työsopimus on työntekijän kannalta pääsääntöisesti turvattomampi työsuhteen muoto. Irtisanomisoikeuden myöntäminen myös työnantajalle heikentää entisestään työntekijän työsuhdeturvaa. Sen sijaan työntekijälle myönnettävä irtisanomisoikeus turvaisi työntekijää tilanteessa, jossa hänelle tarjoutuisi mahdollisuus ottaa vastaan työllistävämpi työ. Toistaiseksi voimassa oleva työsopimuksen tulee olla pääasiallinen työllistämisen muoto jo direktiivinkin nojalla, joten työntekijällä pitää olla mahdollisuus vaihtaa toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen/muutoin työntekijän kannalta paremmat ehdot sisältävään työsuhteeseen.

Ehdotuksen mukaan irtisanomisoikeus syntyy tilanteessa, jossa sopimus on kestänyt kuusi kuukautta. Ehdotuksessa kuitenkin mahdollistetaan kolmen erillisen määräaikaisen työsopimuksen tekeminen. Näin ollen työnantaja kykenee helposti välttämään työntekijän irtisanoutumisoikeuden pilkkomalla sopimusten keston alle kuuden kuukauden mittaisiksi. Työntekijän irtisanoutumisoikeudelle ei pitäisi asettaa sopimuksen kestoa koskevaa rajoitusta lainkaan. Koska kyseistä irtisanoutumisoikeutta tarkastellaan samojen sopimusosapuolten välillä, irtisanoutumisen mahdollisuuden

pitäisi vähintäänkin syntyä tilanteessa, jossa sopimussuhteiden yhteenlaskettu kesto on kuusi kuukautta.

6 luvun 6 § (työntekijän takaisin ottaminen)

Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että työnantajan velvollisuus tarjota työtä entiselle, tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanomalleen työntekijälle säädettäisiin koskemaan sellaista työnantajaa, jonka palveluksessa olisi säännöllisesti vähintään 50 työntekijää.

Työnantajalla, jonka palveluksessa on alle 50 työntekijää, pykälässä tarkoitettua takaisinottovelvollisuutta ei enää olisi.

STTK vastustaa takaisinottovelvollisuuden poistamista alle 50 työntekijää työllistäviltä työnantajilta. Takaisinottovelvollisuus on osa yksittäisen työntekijän työsuhteturvaa ja sen tarkoituksena on työllistymisen edistäminen. Takaisinottovelvollisuuden poistaminen heikentää alle 50 työntekijää työllistävien työnantajien palveluksessa työskennelleiden työntekijöiden asemaa.

Esitetty lakimuutos johtaa tilanteeseen, jossa irtisanottu työntekijä ei välttämättä irtisanomisen hetkellä tai työsuhteen päättyessä tiedä, noudatetaanko hänen kohdallaan takaisinottovelvollisuutta vai ei. Tämä johtuu siitä, että 50 työntekijän raja tarkastellaan esityksen mukaan vasta silloin, jos tarjottavaa työtä ilmenee. Eri pituiset irtisanomisajat voivat myös johtaa tilanteeseen, jossa samaan aikaan irtisanotuilla työntekijöillä osalla on takaisinottovelvoite ja osalla ei.

Takaisinottovelvollisuuden poistaminen voi johtaa myös tilanteisiin, jossa tuotannollis-taloudellisin perustein toteutettu irtisanominen riitautetaan entistä herkemmin. Tuotannollis-taloudelliset irtisanomisperusteet säilyvät ennallaan. Perustetta irtisanomiseen ei ole ainakaan silloin, kun työnantaja on joko ennen irtisanomista tai sen jälkeen ottanut uuden työntekijän samankaltaisiin tehtäviin, vaikka hänen toimintaedellytyksensä eivät ole vastaavana aikana muuttuneet. Takaisinottovelvollisuuden poistuminen voi harhaanjohtavasti ajaa työnantajia ajattelemaan, että pian irtisanomisen jälkeen voi palkata uuden työntekijän samankaltaisiin tehtäviin. Tosiasiassa tällainen tilanne voi johtaa aiemman irtisanomisen lainvastaisuuteen. Aiempaa epäselvempi oikeustila ja suurempi riitautuksien riski eivät ole omiaan madaltamaan alle 50 työntekijää työllistävien työnantajien työllistämiskynnystä.

Hallitusohjelmakirjauksen vastaisesti lakimuutosta esitetään koskemaan myös julkisia työnantajia. STTK:n näkemyksen mukaan muutoksen ei tulisi koskea julkista sektoria. Kun muutosta kuitenkin esitetään myös julkiselle sektorille, julkisella työnantajalla 50 hengen rajaan tulisi laskea kaikki palvelussuhteiset, eli sekä työ- että virkasuhteiset. Pelkkien työsuhteisten huomioiminen voi johtaa tilanteeseen, jossa julkiselta työnantajalta irtisanotulla työntekijällä ei ole takaisinottovelvollisuutta,

koska työnantajan palveluksessa on niin vähän työsuhhteisia, vaikka kaikkia palvelussuhteisia työnantajan palveluksessa olisi reilusti yli 50.

Merityösopimuslaki

1 luvun 3 § (työsopimuksen muoto ja sisältö)

STTK esittää työ sopimus lakia koskevat kommentit myös merityösopimus lain vastaavien pykälien osalta.

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

-

1 luvun 4 b § (määräaikaisen työ sopimuksen tekeminen pitkä aikaistyyttömän kanssa)

-

2 luvun 5 § (vapautuvista työ paikoista tiedottaminen ja velvollisuus pyynnöstä antaa tietoa turvaavammasta työ suhdemuodosta)

-

6 luvun 4 § (lomautus ilmoitus)

-

6 luvun 7 § (lomautetun työntekijän työ suhteen päättyminen)

-

7 luvun 1 § (määrä aikaiset sopimukset)

-

7 luvun 9 § (työntekijän takaisin ottaminen)

-

Työ voima palveluiden järjestämisestä annettu laki

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

-

Muut kysymykset

Lomautus ilmoituksen toimittaminen työntekijän tietoon: Onko tarvetta säätää lomautus ilmoituksen osalta vastaavantyyppistä vastaanotto-olettamaa, joka liittyy työ sopimuksen päättämis ilmoituksen toimittamiseen? (vrt. TSL 9 luvun 4 §:n 1 momentti)

Ei ole tarvetta säätää asiasta.

Muut huomiot

STTK pitää erittäin tärkeänä, että työ- ja elinkeinoministeriö seuraa määräaikaisten työsuhteiden lukumäärän kehittymistä sekä niitä koskevien muutosten työelämävaikutuksia seuraavina vuosina. Olennaista on kiinnittää erityistä huomiota naisvaltaisiin aloihin.

STTK ihmettelee, minkä vuoksi lausuntopyynnön jakelusta on jätetty pois niitä organisaatioita, joille toimitettiin individuaaliperusteisen irtisanomisen muuttamista koskeva mietintö lausuttavaksi. Määräaikaiset työsopimukset ja niiden käyttämisen edellytykset ovat olennainen osa työsuhteturvaa. Lisäksi määräaikaisiin työsopimuksiin liittyy korostunut syrjimisen riski. Edellä todetun vuoksi olisi ollut perusteltua toimittaa lausuntopyyntö tiedoksi samoille organisaatioille, kuten yhdenvertaisuusvaltuutetulle.

Lisätietoja STTK:ssa:

Inka Douglas, juristi

inka.douglas@sttk.fi

Gylling Päivi
STTK ry.