

Rönni-Sällinen/Koskinen/Meklin/Ahokas/pg

11.2.2016

Työ- ja elinkeinoministeriö

[kirjaamo@tem.fi](mailto:kirjaamo@tem.fi)[nico.steiner@tem.fi](mailto:nico.steiner@tem.fi)

Lausuntopyyntönnö 15.1.2016, TEM/1557/00.04.01/2015

Hallitusohjelmaan sisältynyt toimeksianto

## Hallituksen esitys työsopimuslain muuttamisesta

Hallitusohjelman paikallisen sopimisen edistämistä ja työllistämisen esteiden purkamista koskevassa kohdassa mainituista työsopimuslain muutoksista on Työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi.

Yhdeksi kokonaisuudeksi kirjatusta toimenpiteistä erotettiin palkansaajille tärkeä muutosturva erikseen käsiteltäväksi. Työsopimuslain muutoksina jäivät siten valmisteltavaksi vain lopputuloksen osaltakin lähes valmiiksi kirjatut ja työntekijän asemaa heikentävät koeajan pidennys, ilman perustetta solmittava alle vuoden määräaikainen työsopimus ja takaisinottovelvoitteen joustavoittaminen.

Palkansaajajärjestöt toteavat, ettei hallitusohjelmaan valittujen ja hallituksen esitykseen sisältyvien toimenpiteiden yhteyttä tavoitteisiin ole asiallisilla vaikutusarvioilla tai edes tutkimuksiin perustuvalla todennäköisyydellä voitu osoittaa. Sen sijaan esitykset kiistatta heikentävät irtisanomissuojaa, lisäävät työelämän epävarmuutta ja epätasa-arvoa sekä jäykistävät työmarkkinoita vähentämällä halukkuutta työpaikanvaihdoksiin.

Muutokselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen ja todellisten vaikutusten ollessa näin epävarmoja, mahdolliset lakimuutokset on säädettävä määräaikaissina. Vaikuttavuus, jonka perusteella päätökset jatkosta voidaan tehdä, tulee selvittää tämän määräajan kuluessa toteutettavalla puolueettomalla seuranta-tutkimuksella.

Palkansaajakeskusjärjestöt haluavat yhdessä kolmikannan muiden osapuolten kanssa kehittää työlainsäädäntöä vastaamaan tämän päivän työelämän haasteisiin. Järjestöt eivät kuitenkaan voi hyväksyä hallituksen esitysluonnokseen sisältyviä epätasapainoisia muutosehdotuksia:

Rönni-Sällinen/Meklin/Ahokas/pg

11.2.2016

- monimutkaisesta ja sekaannuksia aiheuttavasta uudesta määräaikatyön mallista, joka mitä todennäköisemmin kohdistuu erityisesti naisten työtehtäviin
- koeajan muutoksesta, jolla lisätään houkutusta käyttää koeaikapurkua irtisanomisen vaihtoehtona
- takaisinottovelvollisuuden lyhentämisestä, jolla samalla heikennetään irtisanomissuojaa ja irtisanomisperusteita

### **Työsopimuslaki on kokonaisuus**

Työelämän perustuslaiksikin kutsuttu työsopimuslaki uudistettiin kokonaan kaksitehtäväluvun alussa. Huolelliseen kolmikantaiseen valmisteluun, tutkimuksiin ja selvityksiin perustuen onnistuttiin luomaan tasapainoinen kokonaisuudistus, jonka kolmikantainen kaikki osapuolet saattoivat hyväksyä. Tätä tasapainoista kokonaisuutta on vaalittu myös myöhemmissä muutoksissa. Näin merkittävä, työsuhteen osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevä lainsäädäntö toimiikin vain, jos näkemykset tarkoituksesta ja sisällöstä ovat yhteneväiset.

Nykyinen hallitusohjelma kuitenkin irrottaa tästä kokonaisuudesta muutaman yksityiskohdan työnantajien esittämien tavoitteiden mukaisesti muutettavaksi. Hallituksen esityksessä viitataan asian kolmikantavalmisteluun, vaikka mitään todellista ongelman ja sen ratkaisuvaihtoehtojen pohdintaa ei toimeksianto ja sen aikataulu kolmikantaryhmälle mahdollistanut. Menettelytapa ei vastaa sitä mitä ILO:n kollektiivisen neuvottelumenettelyn edistämistä koskevat sopimukset (Nrot 87, 98 ja 154) jäsenvaltiolta edellyttävät.

Esitettyjä muutoksia hallitusohjelma perustelee yritysten kasvuhaluuden ja työllisyyden lisäämisellä. Näitä vaikutuksia kuitenkin selvitettiin jo lain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Koko työsopimuslain vaikutus työllistämiseen todettiin lähes olemattomaksi ja esimerkiksi aiemmat määräaikaisuuksien helpottamiskokeilut täysin vaikutuksettomiksi. Tätä taustaa vasten nyt esitetyt muutokset merkitsevät työelämän epävarmuuden lisääntymistä, mikä puolestaan entisestään vähentää ostovoimaa, kysyntää, kilpailukykyä ja työpaikkoja. Työmotivaatiota ja tuottavuuttakaan ei lisätä unohtamalla ILO:n peruseriaatteisiin sisältyvä työntekijän suojeleminen (Philadelphian julistus I artikla).

### **Määrä-aikaiset työsuhteet**

Epävarman toimeentulon työsuhteissa työskentelee Suomessa jo yli puoli miljoonaa ihmistä. Tätä joukkoa nyt annetulla esityksellä halutaan kasvattaa sallimalla entisten lisäksi myös perusteettomat määräaikaiset työsuhteet.

Esityksessä määräaikaisten määrä on kuvattu prosenttiosuuksina. Tilastokeskuksen mukaan lukumääräisesti vuonna 2014 määräaikaisissa työsuhteissa työskenteli 329.000 työntekijää, näistä 88.000 osa-aikaisena. Lisäksi jatkuvassa osa-aikaisessa työsuhteessa oli 218.000 ihmistä.

Rönni-Sällinen/Meklin/Ahokas/pg

11.2.2016

Näiden joukossa myös ne 83.000, joiden ns. 0-sopimus ei vielä takaa yhtään työtuntia. Iältään 25–34 -vuotiaita naisia on määräaikaista n. 30 %, mutta esimerkiksi terveydenhuoltoalalla jo 48 %. Toistaiseksi voimassaoleva kokoaikainen työsuhde on lain mukaan edelleenkin työsuhteen päämuoto, mutta nuorehkolle naiselle, ensikertaa työelämään tulevalle tai irtisanomisen jälkeen työtä etsivälle yhä harvinaisempi.

Määräaikaista työsuhteita ja niiden vaikutuksia on Suomessakin tutkittu jo parinkymmenen vuoden ajan (mm. Työterveyslaitos, Suomen Akatemia, Kela, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ja Työ- ja elinkeinoministeriö). Yksi tutkimus on mainittu esityksen Nykytilan arviointi – kohdassa ja muita osin avattu Esityksen vaikutuksissa. Määräaikaistuuksien on voitu todeta lisäävän toimeentulovaikeuksia ja sosiaaliturvan tarvetta sekä vähentävän tasa-arvoa, terveyttä ja hyvinvointia, syntyvyyttä ja yhteiskunnallista osallistumista. Näiden yhteiskunnallekin kalliiksi tulevien haittojen vähentämiseksi lainsäädäntöä on jo pitkään kehitetty määräaikaistuuksiin työsopimuksiin liittyvien epäkohtien poistamiseksi.

Määräaikaistuuksiin liittyvät ongelmat ovat yleismaailmallisia, joten myös Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet asettavat rajoja tällaisten sopimusten käytölle. Valmistelussa huomiotta jääneitä tasa-arvoa koskevia velvoitteita sisältävät mm. ILO:n yleissopimukset (nro:t 100, 111 ja 156) sekä Euroopan Unionin tasa-arvodirektiivit (76/207/ETY ja 2002/73/EY), joka kansallisen lainsäädäntömme tavoin vaatii tunnistamaan myös välillisen syrjinnän. Hallituksen esitys kuitenkin vain mainitsee ILO:n Työnantajan toimesta tapahtuvaa palvelussuhteen päättämistä koskevan sopimuksen (nro 158), joka edellyttää jäsenvaltion varmistavan, ettei määräaikaista työsopimuksia voida käyttää irtisanomissuojan kiertämiseen. Samoin on todettu EU:n ns. määräaikaistuuksien direktiivin (Neuvoston direktiivi 1999/70/EY) vaatimus rajoittaa määräaikaisten sopimusten uusimista. Naapurimaamme Viro ja Ruotsi ovat jo joutuneet vastaamaan komissiolle liian joustavista direktiivin tulkinnoistaan. Ruotsi muuttaa lainsäädäntöään ja Viro vastaa komission kanteeseen EU-tuomioistuimessa.

Toimeksiantona toiminut hallitusohjelman sanamuoto edellyttää yhden alle vuoden pituisen perusteettoman määräaikaistuuksien mahdollistamista. Esitykseen on kuitenkin kirjattu malli, jossa työnteko voi jatkua pitkälle seuraavan vuoden puolelle, koska

- perusteltuja ja perusteettomia määräaikaistuuksia voi olla lomittain, kunhan
- ensimmäistä perusteetonta edeltää kahden vuoden katko työsuhteissa, ja
- perusteettomia on enintään kolme, ja
- niiden yhteiskesto on enintään vuosi ja
- kaikista on sovittu saman vuoden aikana

Paitsi että esitys ei vastaa toimeksiantoa, se on ristiriidassa myös perustelujensa kanssa. Kohdassa 2.2 Keskeiset ehdotukset todetaan tavoitteeksi säännös, jonka soveltamisedellytykset työnantaja pystyy helposti varmistamaan. Lisäksi pidetään välttämättömänä, että säännös on selkeä ja turvaa riittävän oikeusvarmuuden.

Rönni-Sällinen/Meklin/Ahokas/pg

11.2.2016

Kaikkien määräaikaisuuksien osalta pitää jo em. kansainvälisten veloitteiden johdosta seurata ja valvoa, ettei välillistäkään syrjintää tapahdu, irtisanomissuojaa kierretä tai ketjusopimuskieltoa rikota. Moneen osaan pilkotut määräaikaisuudet ja lukuisat aikarajat aiheuttavat kuitenkin sekaannusta ja ylimääräistä työtä työnantajille, työntekijöille, henkilöstön edustajille ja työsuojeluviranomaisille. Jokaisen työntekijän työsuhteet, niiden kestot, ajoittumiset ja laillisuus tulee etukäteen selvittää ja/tai tarvittaessa todentaa.

Esitetyn uuden määräaikaisuuden muodon kutsuminen työllistämissopimukseksi on sekin omiaan aiheuttamaan sekaannusta. Näin varsinkin, kun työllistämissopimus voi koostua kolmesta eri pätkästä. Nimitys sotkeutuu helposti erilaisiin työllistämistoimenpiteisiin ja hämärtää myös sen, että kysymyksessä on työsuopimuslain mukainen, joskin perusteeton määräaikainen työsuopimus.

Palkansaajakeskusjärjestöt eivät hyväksy uuden määräaikaisuuden mallin luomista. Työryhmätyön kuluessa järjestöt silti yrittivät tuoda keskusteluun vaihtoehtoja, joilla olisi voitu minimoida muutoksesta työntekijöille aiheutuvia haittoja ja epäselvyyksistä syntyviä ristiriitoja.

- Selkeämpää olisi ollut sallia vain toimeksiannon mukainen yksi ilman perustetta tehtävä alle vuoden pituinen määräaikaisuus. Työnantaja voi päättää määräaikaisuuden pituuden ja sopia sekä koeajasta että irtisanomismahdollisuudesta. Yhdistettynä esitettyyn koeaikamuutokseen tämä tarkoittaisi käytännössä enintään kahden viikon irtisanomisajan palkan suuruista liiketoimintariskiä kyseisen vuoden aikana.
- Jos muutos olisi kohdistettu rajatumpaan joukkoon, olisi työllistämiskynnyksen alentamiseen ja uusien työpaikkojen syntymiseen voitu pyrkiä myös rikkomatta lain rakennetta. Määrittelemällä esimerkiksi pitkäaikaisyöttömyys lailliseksi määräaikaisuuden perusteeksi olisi säilytetty oikeusvarmuus, lain rakenne ja tulkintakäytäntöjen ohjausvaikutus.
- Lakiesityksestä puuttuvaa työnantajäkäsitteen määrittelyä olisi myös tarvittu. Esimerkiksi eläke- ja vuosilomaoikeuksien osalta on jo runsaasti kokemusta siitä, miten nimellisesti eri yhtiöiden välillä työntekijöitä kierrättämällä vältellään työnantajavelvoitteita<sup>1</sup>. On enemmän kuin todennäköistä, että tällaisia menettelyjä käytetään myös määrä-aikaisten työsuhteiden rajoitusten kiertämiseen. Vähimmäisvaatimuksena laissa tulisivikin olla työsuopimuslain 3 luvun 4 §:n 3. momenttia vastaava säännös, jonka mukaan samana työnantajan pidetään yrityksiä joissa tosiasiallista määräysvaltaa henkilöstöasioissa käyttää sama työnantaja.

---

<sup>1</sup> Ks. myös mm. VIRANOMAISTEN TIEDONSAANTIOIKEUDET YRITYKSEN LÄHIPIIRIN KYTKENNÖISTÄ JA VELVOITTEIDEN HOIDOSTA, HTSY Verohallinto 27.10.2015:” yritysten korkea rypästymisaste<sup>1</sup> on osoittautunut yhdeksi harmaan talouden riskitekijäksi”

Rönni-Sällinen/Meklin/Ahokas/pg

11.2.2016

- Pysyvämmän työllistymisen esteitä olisi voinut vähentää esimerkiksi sallimalla määräaikaisen työntekijän irtisanoutua pysyvämpään työsuhteeseen siirtyäkseen ja kieltämällä kilpailukieltosopimusten käyttö määräaikaisissa työsuhteissa.

## Koeaika

Voimassaolevan koeaikasäännöksen perusteluissa kuvattu koeajan tarkoitus on antaa molemmille sopijapuolille aikaa harkita vastaako tehty työsuhteeseen etukäteisodotuksia. Koeajalla selvitetään vain työn ja sen tekijän yhteensopivuus. Esillä oleva lainmuutos ei muuta tätä tarkoitusta, vaan ainoastaan pidentää koeajan nykyisestä 4 kuukaudesta 6 kuukauteen.

Koeajan vaikutuksista on olemassa hyvin vähän tietoa, kuten esityksen perusteluissakin on todettu. Kun tilastotietoakaan ei ole, lain vaikutusten arviointi objektiivisin kriteerein on hyvin haasteellista. Ehdotus ei siten perustu asianmukaisiin vaikutusarviointeihin, eikä sen kohdentumisesta eri työntekijäryhmiin ole pyritty edes selvittämään. Kyseenalainen on muun muassa perustelujen johtopäätös koeajan sairauspoissaoloista, mikä vaikuttaa siltä, että sairaana työskentelyn väitetään lisäävän tuottavuutta. Vähäisempi sairaslomien määrä koeaikana päinvastoin kuvastaa koeajasta johtuvaa epävarmuutta.

Perusteluissa myös todetaan, että koeajan pidentäminen alentaa työllistymiskynnystä ja lisää jossain määrin työvoiman vaihtuvuutta. Vaikutus voi kuitenkin olla myös päinvastainen ja työmarkkinoita jäykistävä, kun työpaikan vaihtamisen riski kasvaa. Myös työntekijän irtisanomissuoja voi heikentyä, jos työnantaja tosiasiallisesti käyttää pidentynyttä koeaikaa taloudellisten ja tuotannollisten irtisanomisperusteiden vaihtoehtona.

Lakiesityksen mukaan kuuden kuukaudenkin koeaikaa voidaan pidentää kuukaudella kutakin työkyvyttömyys- tai perhevapaajaksoihin sisältyvää 30 kalenteripäivää kohden. Työnantajan on ilmoitettava pidennyksestä työntekijälle, ennen koeajan päättymistä. Pidennysoikeuteen ei sisälly etukäteiskuulemisvelvoitetta. Pidentämisoikeuden piiriin kuuluvat myös perhevapaajaksot, jolloin sen sukupuolivaikutukset ja mahdollinen syrjivyyden olisi tullut arvioida ja selvittää. Esitys ei myöskään rajaa ulos tilanteita, joissa työntekijä on sairauslomalla työnantajan syyksi luettavan työtapaturman tai ammattitautin vuoksi.

- Palkansaajakeskusjärjestöt esittivät koeaikasäännöksen tarkoitusta ja tasapainoa edistävänä uudistuksena palautteen antamista työntekijälle jo koeajan kuluessa. Esitys ei kuitenkaan edennyt jatkovalmisteluun työryhmässä.
- Koeajan pidentämisen vastapainona esitettiin myös työnantajalle velvoitetta ilmoittaa työntekijälle koeaikana puretun työsuhteen päättämissyys.

Rönni-Sällinen/Meklin/Ahokas/pg

11.2.2016

Nykylain kielto purkaa sopimus epäasiallisilla perusteilla ei riitä takamaan työntekijän suojaa. Epäselvyyksistä aiheutuu oikeudenmenetyksiä myös mm. työttömyysturvahakemusten käsittelyssä.

### Takaisinottovelvollisuus

Kolmesta hallitusohjelmassa mainitusta lainmuutoksesta kahden toteuttamistapa on jo hallitusohjelmassa tarkasti määritelty. Ratkaisumallien etsimisen näytti mahdollistavan ainoastaan takaisinottovelvollisuuden joustavoittamista koskeva kirjaus. Esitykseen on kuitenkin kirjattu vain irtisanomissuojan heikennys takaisinottoaikaa lyhentämällä.

Irtisanotun työntekijän takaisinottaminen työtilanteen kohentuessa on osa työnantajan lojaliteettivelvollisuutta, ILO:n suositusta ja Suomessa jo muutoinkin heikkoa irtisanomissuojaa. Muualla Euroopassa käytössä olevia viranomaisten lupia tai yhteistyöelinten kanssa tehtyjä sopimuksia ei meillä edellytetä. Yleisesti käytössä olevia työsuhteen pituuden mukaan irtisanomisajan palkan lisäksi maksettavia erorahoja ei meillä myöskään tarvitse maksaa. Näihin menettelyihin verrattuna etusija entisen työn takaisin saamiseen on etuna ja työnantajan velvoitteena todella vaatimaton.

Takaisinottoajan näin merkittävä lyhentäminen ei millään tavoin paranna työllisyyttä, mutta käytännössä mitätöi takaisinottovelvollisuuden merkityksen. Kyseenalaista on myös, miten yrityksen kasvuhaluuteen vaikuttaa se, että työntekijä voidaan entistä nopeammin korvata uudella. Varmaa on vain se, että esitys helpottaa irtisanomissuojan kiertämistä.

Takaisinottoajan lyhentäminen myös aiheuttaa ristiriidan työsopimuslain 7:3.1 § ja 7:3.2.1 § välille. Voiko sama tai samankaltainen työ pysyvästi vähentyä, jos kyseistä työtä on tarjolla jo neljän kuukauden kuluttua työsuhteen päättymisestä? Takaisinottovelvollisuuden lyhentäminen heijastuisi näin heikennyksenä myös irtisanomisperusteiden arviointiin. Samalla edellytykset sopia työsuhteiden päättämisestä vähenisivät ja irtisanomisriitojen määrä kasvaisi.

Palkansaajakeskusjärjestöt vastustavat eurooppalaisessa vertailussa jo ennestään puutteellisen irtisanomissuojan ja irtisanomisperusteiden heikentämistä.

- Muutoksen edes jonkinlaiseksi tasapainottamiseksi työryhmässä esitettiin lakiin oikeuskäytännön myötä syntyneen porsaanreiän tukkimista. Kiellettyä pitäisi olla teettää irtisanotun työntekijän työtä takaisinottoaikana paitsi uudella työntekijällä myös muulla työnsuorittajalla kuten vuokratyöntekijällä, itsensätyöllistäjällä tai alihankkijalla. Tätäkään yleisen oikeustajun edellyttämää täsmennystä ei esitykseen sisälly.
- Takaisinottoajan sitominen irtisanomisajan pituuteen ei kohtelee tuotannollisin ja taloudellisin perustein irtisanottuja työntekijöitä yhdenvertaisesti. Irtisanomisajoista on joissakin työehtosopimuksissa sovittu niin, etteivät ne

Rönni-Sällinen/Meklin/Ahokas/pg

11.2.2016

pitkissäkään työsuhteissa nouse kuuteen kuukauteen. Yhdenvertaisen kohtelun huomioimiseksi olisi perusteltua sitoa takaisinottoaika työsuhteen kes-  
toon.

### **Vaikutukset ja voimassaolo**

Esitys pyrkii toteuttamaan hallitusohjelman kohtaa, jonka mukaan tavoitteena on madaltaa työllistämisen kynnystä lisäämällä yritysten kasvuhaluutta. Esityksen vaikutukset- kohdastakin kuitenkin jo ilmenee, että minkäänlaista varmuutta tai edes tutkimukseen tai tilastoihin perustuvaa todennäköisyyttä näiden tavoitteiden toteutumisesta ei ole. Myöskään sukupuolivaikutusten arviointia ei esitykseen sisälly. Uhat ja negatiiviset vaikutukset on sen sijaan tutkimuksilla selvitetty ja niitä on voitu esityksessäkin tarkemmin kuvata.

Lisääntykö työpaikkojen vai vain määräaikaisten työsuhteiden määrä? Vaihtuvatko toistaiseksi voimassaolevat työsuhteet määräaikaisiksi? Kuinka suuri osa uusista määräaikaisista on naisia? Lisääntykö palkkatyö vai ainoastaan sosiaaliturvan tarve?

- Vaikutusten selvittämiseksi puolueeton seurantatutkimus muutosten tosiasiallisista vaikutuksista on välttämätön.
- Jos tällaiset muutokset ylipäänsä katsotaan tarpeelliseksi, ne tulisi saattaa voimaan ainoastaan määräajaksi. Päätökset jatkosta voitaisiin siten tehdä tosiasiallisten vaikutusten perusteella.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Akava ry

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

**Lisätietoja** Annika Rönni-Sällinen, työehtoasioiden päällikkö, SAK ry  
[annika.ronni-sallinen@sak.fi](mailto:annika.ronni-sallinen@sak.fi)

Timo Koskinen, päälakimies, linjapäällikkö, SAK ry  
[timo.koskinen@sak.fi](mailto:timo.koskinen@sak.fi)

Jaana Meklin, vastaava lakimies, Akava ry  
[jaana.meklin@akava.fi](mailto:jaana.meklin@akava.fi)

Heli Ahokas, lakimies, sopimusvastaava, STTK ry  
[heli.ahokas@sttk.fi](mailto:heli.ahokas@sttk.fi)