

Tuomas Ojanen
10.3.2025

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HE 199/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työsopimuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnon ala

1. Työ- ja tasa-arvovaliokunta on on pyytänyt lausuntoani siitä, onko hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen sellaista eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä, että valiokunnan tulee pyytää lausunto perustuslakivaliokunnalta.
2. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.
3. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että työ- ja tasa-arvovaliokunnan tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisessa tilanteessa arvioida ”vain” sitä, onko lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä. Jos valiokunta katsoo näin olevan, sen velvollisuutena on pyytää lausuntoa perustuslakivaliokunnalta (... valiokunnan tulee pyytää”). Sitä vastoin työ- ja tasa-arvovaliokunnan tehtävänä ei ole itse ratkaista kysymystä lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen, vaan tämä tehtävä kuuluu perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:n nojalla (ks. myös Mikael Hidén, *Muotoja ja juridiikkaa eduskuntatyössä*, 4 painos, Helsinki 2019, s. 250-251).
4. Arviotani varten olen saanut valiokunnalta seuraavat asiantuntijalausunnot:
 - työ- ja elinkeinoministeriön lausunto ja pykälämuutosliite
 - professori (emeritus) *Niklas Bruunin* asiantuntijalausunto
 - dosentti *Jaana Paanetojan* asiantuntijalausunto
 - apulaisprofessori *Jari Murron* asiantuntijalausunto
 - tasa-arvovaltuutetun lausunto
 - yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto
5. Lisäksi valiokunta on toimittanut 26.2.2026 arviotani varten työ- ja elinkeinoministeriön em. asiantuntijalausuntoihin toimittaman vastineen pykälämuutosehdotuksineen.

Pääasiallinen sisältö

6. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työsopimuslakia, merityösopimuslakia ja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettua lakia esityksestä tarkemmin ilmenevin tavoin.
7. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tarkasteltu esityksessä ehdotettua sääntelyä perustuslain 18 §:n oikeutta työhön ja elinkeinovapauteen koskevan perusoikeussääntelyn kannalta, perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn sekä ammatillista yhdistymisvapautta ja työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiia koskevan perustuslain 13 §:n ja 15 §:n kannalta. Lisäksi on tarkasteltua Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta.
8. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut muutokset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallituksen mielestä ehdotettu sääntely on siis perustuslain mukaista sekä sopusoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Hallitus ei ole pitänyt tarpeellisenä esityksen saattamista perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Arvio

9. Arvioni varten käyttööni toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa esitetään kriittikiä hallituksen esityksestä ehdotetusta sääntelystä.
10. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin näkökulmasta merkillepantavaa on, että etenkin emeritusprofessori *Niklas Bruunin* ja tasa-arvovaltuutetun sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun esittämät huomiot esityksen ongelmista koskevat olennaisilta osin juuri ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta ja sopusointua Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten, kuten erityisesti eräiden kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten, sellaisena kuin ne täsmentyvät näiden sopimusten kv. valvontaelimen valvontakäytännössä, kanssa. Lisäksi asiantuntijalausunnoissa esitetään epäilyjä ehdotetun sääntelyn EU-oikeuden mukaisuudesta.

Emeritusprofessori *Bruun* pitää hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä ristiriitaisena kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksessa turvatun kollektiivisen neuvottelu- ja sopimusoikeuden, samoin kuin eräiden EU:n direktiivien kanssa. Hän muun muassa katsoo, että "(e)sitetyssä muodossa esitys on myös selvästi ristiriidassa ILO:n yleissopimusten 87 ja 98 turvaaman kollektiivisen neuvottelu- ja sopimusoikeuden kanssa siltä osin, että muut kuin työehtosopimuksen solmineen ammattiliiton jäsenet voisivat sopia pätevästi myös tuohon ammattiliittoon kuuluvien työntekijöiden lomautusilmoitusajan lyhentämisestä vastoin työehtosopimuksen määräystä. Se on myös vastoin Suomen kansainvälisiä velvoitteita siltä osin, että paitsi luottamusmies ja luottamusvaltuutettu myös "muu työntekijöiden edustaja" voisi solmia työntekijöitä sitovasti toisin työehtosopimuksen sitovasta määräyksestä." (s. 6)

Dosentti *Paanetojan* mukaan asiassa "on useita sellaisia valtiosääntöoikeudellisia ja säätämisyjärjestystä koskevia ongelmia, joihin olisi mielestäni tarpeen saada perustuslakivaliokunnan kannanotto." (s. 9)

Tasa-arvovaltuutettu on tarkastellut lausunnossaan ehdotetun sääntelyn vaikutuksia työntekijöiden aseman, sukupuolten tasa-arvon ja välillisen syrjinnän kiellon kannalta ottaen tällöin huomioon merkityksellisiä perustuslain perusoikeussäännöksiä ja kv. ihmisoikeussopimuksia sekä EU-oikeutta. Tasa-arvovaltuutetun mukaan esityksestä tulisi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ilmaisee huolensa siitä, että esitetty sääntely on huonosti yhteensopivaa perustuslaista johtuvien työvoiman suojelua sekä yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa koskevien velvoitteiden, samoin kuin myös EU-oikeuden, kanssa.

Apulaisprofessori *Murron* lausuntoon ei sisälly hallituksen esityksen nimenomaista tarkastelua perustuslain ja kv. sopimusten kannalta.

11. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tehty selkoa esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista. Esityksessä on säätämisyjärjestysperusteluista tarkemmin ilmenevillä perusteilla päädytty johtopäätelmään siitä, että ehdotettu sääntely on sekä perustuslainmukaista että sopusoinnussa kv. ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.
12. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ilmenee, että esityksessä ehdotettava sääntely on merkityksellistä useiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamien seikkojen, kuten varsinkin perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattun ammatillisen yhdistymisvapauden sekä perustuslain 18 §:ssä julkiselle vallalle säädettyjen velvoitteiden kannalta sekä vastaavia ihmisoikeuksia turvaavien kv. sopimusten kannalta.
13. Hallituksen esityksen merkityksellisyyttä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tuo esiin myös esityksen valmisteluvaiheesta siitä annettu lausuntopalaute.
14. Arviotani varten käyttööni toimitetut asiantuntijalausunnot osoittavat, että hallituksen esityksessä ehdotettava sääntely on, paitsi merkityksellistä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, myös sääntelyn perustuslain ja kv. ihmisoikeussopimusten mukaisuuden osalta osaksi riidanalaista. Viittaaan erityisesti emeritusprofessori *Bruunin* sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun lausuntoihin.
15. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan kysymys esityksessä ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta ja sopusoinnusta Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa on oikeudellisesti epäselvä ja riidanalainen. Esityksessä ehdotettavan sääntelyn perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta ihmisoikeussopimukseen on siten sellaista eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä, että työ- ja tasa-arvovaliokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp), ja että perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu nimenomainen vaatimus siitä, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II). Näin ollen esityksessä ehdotettavan sääntelyn epäselvyys

sopusoinnusta kv. ihmisoikeussopimusten kanssa tarkoittaa myös epäselvyyttä perustuslainmukaisuudesta.

16. Käyttöni toimitettu työ- ja elinkeinoministeriön vastine ei anna aihetta arvioida asiaa toisin eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin kannalta.
17. Koska työ- ja tasa-arvovaliokunnan tehtävänä ei ole itse alkaa arvioida ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta ja/ tai sopusointua Suomea velvoittavien kv. ihmisoikeussopimusten kanssa, en myöskään itse pidä tarpeellisena tässä alkaa enemmälti arvioida esityksen suhdetta perustuslakiin ja kv. ihmisoikeusvelvoitteisiin.
18. Epäselvyyttä on myös ehdotetun sääntelyn sopusoinnusta EU-oikeuden kanssa etenkin emeritusprofessori Bruunin lausunnosta tarkemmin ilmenevistä syistä. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin perustuslain 74 §:n nojalla ei lähtökohtaisesti kuulu EU-oikeuden kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Myöskään eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin tarkoittaman epäselvyyden alaan ei lähtökohtaisesti kuulu kysymys lakiehdotuksen EU-oikeuden mukaisuudesta. Nyt käsillä olevien lakiehdotusten arvioinnissa perustuslakivaliokunnan tehtävänä on kuitenkin huolehtia myös säädettävän lain sopusoinnusta EU-oikeuden kanssa, koska tässä tapauksessa tällainen arviointi nojautuu perustuslain perusoikeussäännöksiin ja kv. ihmisoikeussopimuksiin liittyviin perusteisiin, joilla on kiinnekohtia paitsi eräissä direktiiveissä myös EU:n perusoikeuskirjassa suojattuihin työntekijöiden oikeuksiin, sukupuolten tasa-arvoon sekä syrjinnän kieltoon (ks. myös esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 14 ja PeVL 79/2018 vp, ks. myös esim. PeVL 35-36/2018 vp).