

Tuomas Ojanen
20.3.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työsopimuslakia, merityösopimuslakia ja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettua lakia esityksestä tarkemmin ilmenevästi.
2. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 74-80) on tarkasteltu esityksessä ehdotettua sääntelyä perustuslain 18 §:n oikeutta työhön ja elinkeinovapauteen koskevan perusoikeussäätelyn kannalta, perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäätelyn sekä ammatillista yhdistymisvapautta ja työehtosopimusosapuolten sopimusautonomiamia koskevan perustuslain 13 §:n ja 15 §:n kannalta. Lisäksi on tarkasteltua Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta.
3. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut muutokset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallituksen mielestä ehdotettu sääntely on siis perustuslain mukaista sekä sopusoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Hallitus ei ole pitänyt tarpeellisena esityksen saattamista perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Arvioinnin lähtökohtia

4. Olen antanut hallituksen esityksestä lausunnon 10.3.2026 eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle siitä kysymyksestä, onko hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin sellaista eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä, että valiokunnan tulee pyytää lausunto perustuslakivaliokunnalta. Päädyin lausunnossan kantaan, jonka mukaan esityksessä ehdotettavan sääntelyn perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on sellaista eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä, että työ- ja tasa-arvovaliokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta. Koska perustuslakivaliokunta saanee tarvittaessa lausuntoni työelämä- ja tasa-arvolautakunnalle, en ala enemmälti tekemään selkoa lausunnostani tässä.
5. On syytä kuitenkin huomauttaa siitä, että arviotani varten työelämä- ja tasa-arvolautakunta toimitti käyttööni 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
 - työ- ja elinkeinoministeriön vastineen pykälämuutosehdotuksineen
6. Olen siis voinut ottaa huomioon hallituksen esityksestä ja erityisesti sen säätämisyjärjestysperusteluista ilmenevän ohella em. asiantuntijalausunnot seuraavassa arviossani hallituksen esityksestä ehdotettavan sääntelyn perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Arvio

7. Ehdotettavan sääntelyn ongelmat perustuslain ja kv. ihmisoikeussopimusten kannalta liittyvät yhtäältä työehtosopimuksen lomautusilmoitusajan lyhentämiseen. Toisaalta ongelmia synnyttää tasa-arvo- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta esityksen pyrkimys lisätä työnantajien mahdollisuutta solmia määräaikaaisia sopimuksia.

Työehtosopimuksen lomautusilmoitusajan lyhentäminen

8. Lakiehdotuksen 5 luvun 4 §:n mukaan työnantajan on ilmoitettava lomauttamisesta työntekijälle viimeistään seitsemän päivää ennen lomautuksen alkamista. Jos työehtosopimuksessa on sovittu seitsemää päivää pidemmästä lomautusilmoitusajasta, työnantaja ja luottamusmies, tai jos sellaista ei ole valittu, luottamusvaltuutettu taikka muu työntekijöiden edustaja saavat työehtosopimuksen määräyksistä poiketen sopia vähintään seitsemän päivän lomautusilmoitusajan noudattamisesta. Sopimus on tehtävä kirjallisesti. Edustajan tekemä lomautusilmoitusaikaa koskeva sopimus sitoo niitä työntekijöitä, joita edustajan katsotaan edustavan. Jos työnantajaa tämän lain tai työehtosopimuslain nojalla sitovassa työehtosopimuksessa mahdollistetaan paikallinen sopiminen lomautusilmoitusajasta, paikallisessa sopimisessa on kuitenkin noudatettava 2 luvun 7 a §:ää tai työehtosopimuslain 5 a §:ää.
9. Säännösehdotusta voidaan pitää erikoisena jo sitä taustaa vasten, että hallituksen esityksessä HE 85/2024 vp paikallisen sopimisen edistämiseksi koskevaksi lainsäädännöksi (ks. myös PeVL 52/2024 vp) oli esityksen jatkovalmistelun aikana luovuttu nyt ehdotettua vastaavasta säännösehdotuksesta, jotta esitys olisi sopusoinnussa kansainvälisen työjärjestön (ILO) eräiden sopimusten kanssa. Esityksessä todettiin tältä osin kokonaisuudessaan seuraava: "(E)sityksessä on luovuttu siitä, että luottamusmiehen puuttuessa paikallisen sopimuksen voisi tehdä henkilöstön kanssa yhdessä. Lisäksi esitystä on muutettu luottamusmiehen edustus oikeuden osalta koskien yleissitovaa kenttää. Muutokset on tehty ennen kaikkea sen varmistamiseksi, että esitys on sopusoinnussa ILO:n sopimusten valvontakäytännön kanssa" (HE 85/2024 vp, s. 84).
10. Arvioitavassa esityksessä siis ehdotetaan nyt sellaista, josta hallitus vielä jokunen aika sitten luopui sen varmistamiseksi, että esitys on sopusoinnussa

ILO:n sopimusten, sellaisena kuin ne täsmentyvät sopimusten kv. valvontakäytännössä, kanssa.

11. Joka tapauksessa lakiehdotuksen 5 luvun 4 §:ssä ehdotettava sääntely puuttuu työehtosopimusosapuolten sopimusvapauteen rajoittamalla työehtosopimusosapuolten mahdollisuutta sitovasti sopia yli seitsemän päivän lomautusajasta. Erityisenä ongelmana on ILO:n yleissopimusten 87 ja 98 turvaaman kollektiivisen neuvottelu- ja sopimusoikeuden kannalta se, että myös muut kuin työehtosopimuksen solmineen ammattiliiton jäsenet voisivat sopia pätevästi ammattiliittoon kuuluvien työntekijöiden lomautusilmoitusajan lyhentämisestä vastoin työehtosopimuksen määräystä.
12. Lisäksi ongelmana on näiden kv. sopimusten turvaaman kollektiivisen neuvottelu- ja sopimusoikeuden kannalta se, että luottamusmiehen ja luottamusvaltuutetun ohella ”muu työntekijöiden edustaja” voisi solmia työntekijöitä sitovasti toisin työehtosopimuksen sitovasta määräyksestä.
13. ILO:n sopimukset ovat osa perustuslain 74 §:ssä tarkoitettuja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Tässä yhteydessä on huomautettava myös 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).
14. Näin ollen lakiehdotuksen 5 luvun 4 §:n vastaisuus ILO:n em. sopimusten, sellaisena kuin ne ilmenevät niiden kv. valvontakäytännön valossa, kanssa tarkoittaa myös sitä, että säännösehdotus on edellä todetuilta osin ristiriidassa myös perustuslain kanssa.
15. Lakiehdotuksen 5 luvun 4 §:ää ei ehdotetussa muodossa voida käsitellä tavallisessa lain säätämisyksityksessä.

Määräaikaiset työ sopimukset

16. Lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:ssä työ sopimus lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että määräaikaisten työ sopimusten voisi työnantajan aloitteesta tehdä enintään vuoden ajaksi ilman laissa edellytettyä perusteltua syytä, jos kysymys on ensimmäisestä työ sopimuksesta työnantajan ja työntekijän välillä. Määräaikaisten työ sopimusten voisi tehdä ilman perusteltua syytä myös silloin, jos työnantajan ja työntekijän välisen edellisen työsuhteen päättymisestä on kulunut sopimuksen alkamishetkellä vähintään kaksi vuotta. Määräaikaisten työ sopimusten tekemistä esityksessä ehdotettavan sääntelyn nojalla ei estäisi se, että työnantajan työvoiman tarve on laissa tarkoitettulla tavalla pysyvää. Ilman perusteltua syytä tehtäviin määräaikaisiin työ sopimuksiin ei sovellettaisi työ sopimus lain 1 luvun 3 §:n 3 momentin ketjusopimus kieltoa, mutta määräaikaisten työ sopimusten ketjuttamista rajoitettaisiin muilla tavoin. Ilman perusteltua syytä tehtävän määräaikaisten työ sopimusten enimmäiskesto olisi vuosi. Työ sopimus voitaisiin uusia enintään kahdesti vuoden kuluessa ensimmäisen määräaikaisten työ sopimusten tekemisestä. Yhteensä määräaikaisten työ sopimusten saisi

tehdä ilman perusteltua syytä enintään kolme kappaletta. Sopimusten yhteenlaskettu kokonaiskesto ei kuitenkaan saisi ylittää yhtä vuotta. Lisäksi 3 §:n 5 momentissa säädettäisiin siitä, että työnantajan aloitteesta 2–4 momentin vastaisesti tehtyä määräaikaista sopimusta on pidettävä toistaiseksi voimassa olevana, ja että määräaikaista työsopimusta ei saa tehdä tai jättää tekemättä syrjivin perustein.

17. Kuten hallituksen esityksestäkin tulee esiin, esitysluonnoksen lausuntopalautteessa (s. 57-60) tuotiin jo esiin huolia etenkin syrjintätapausten lisääntymisestä määräaikaisten työsopimusten joustavoittamisen myötä. Etenkin raskaus- ja perhevapaasyrjinnän on arvioitu kasvavan, mikä on myös todettu hallituksen esityksen vaikutusarviointijaksossa (HE, s. 41).
18. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tarkasteltu ehdotettavaa sääntelyä myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta. Tarkastelu on kuitenkin vain pitkäaikaistyöttömien koskevien säännösehdotusten kannalta. (HE, s. 77-78).
19. Edellä selostettujen määräaikaisten työsopimusten tekemistä koskevien säännösehdotusten kokonaisuus merkitsee työntekijöille taatun suojan heikentämistä. Säännöskokonaisuus on ongelmallinen erityisesti tasa-arvoa ja syrjinnän kieltoa koskevan perustuslaki- ja EU-oikeussääntelyn kannalta.
20. Vaikka määräaikaista työsopimuksia koskevat muutosehdotukset 1 luvun 3 §:ssä eivät erottele miesten ja naisten välillä, ja vaikka ne vaikuttavat siten näennäisesti yhdenvertaisilta, ne kuitenkin tosiasiallisesti vaikuttavat eriarvoisella tavalla miesten ja naisten välillä. Viitataan tässä yhteydessä erityisesti tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä emeritusprofessori Bruunin lausuntoihin työ- elämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, samoin kuin esityksen valmistelun aikana siitä saatuun lausuntopalautteeseen. Lisäksi esityksessäkin tuodaan esiin, että ”määräaikaisten työsopimusten käytön lisääntymisestä mahdollisesti seuraavaa syrjintäepäilyjen määrän kasvua voidaan kuitenkin pitää perus- ja ihmisoikeutena turvatun yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon kannalta kielteisenä vaikutuksena” (HE s. 45). (Muutoin esityksessä kuitenkin vähätellään ehdotetun sääntelyn haitallisia vaikutuksia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Ks. erit. s. 40, jossa säännösehdotuksen vaikutus lasten saamiseen ja syntyvyyteen ”voidaan kuitenkin katsoa vähäiseksi, sillä sen on tutkittu vaikuttavan lähinnä naisiin ja lakimuutoksen arvioidaan koskevan vain joitain tuhansia synnytysikäisiä, jotka työskentelisivät ilman perusteltua syytä solmitussa määräaikaisessa työsopimuksessa.”)
21. Lisäksi ehdotetut säännökset määräaikaisten työsopimusten tekemisestä kohdistuisivat erityisesti maahanmuuttajataustaisiin työntekijöihin, mikä tuodaan esiin esityksessäkin (HE, s. 39).
22. Edellä esitetyistä syistä ongelmana on nyt perusteiltaan se, että ehdotetut säännökset merkitsevät välillistä syrjintää, joka on yksi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn, EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan sekä direktiivien sekä kv. ihmisoikeussopimusten syrjintäkieltonormien kieltämä syrjinnän muoto.
23. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun

henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (ks. HE 309/1993 vp s. 43–44 ja PeVL 31/2014 vp s. 3/I).

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksessä tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy on muun muassa perhesuhteet ja raskaus.

24. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. mm. PeVL 55/2016 vp ja PeVL 31/2013 vp). Valiokunta on myös korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 55/2016 vp, PeVL 31/2013 vp ja siinä mainitut PeVL 1/2006 vp s. 2/I ja PeVL 38/2006 vp s. 2). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp s. 3/II).
25. Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjinnän kiello kattaa myös välillisen syrjinnän. Hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp s. 44) mukaan syrjintäkiello koskee myös toimenpiteitä, jotka johtavat välillisesti syrjivään lopputulokseen. Tällöin on arvioitava menettelyn tosiasiallisia seurauksia, kuten nyt on syytä tehdä määräaikaisten työsopimusten tekemistä koskevien säännösehdotusten osalta.
26. Välillisen syrjinnän kiello sisältyy niin ikään EU-oikeuteen, jossa se aluksi kehittyi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä paitsi kansalaisuuteen (esim. *Sotgiu C-152/73*) myös juuri sukupuoleen (esim. *Jenkins C-96/80*) perustuvaa syrjintää koskevissa tapauksissa. Nykyään kaikki syrjinnän kielloa koskevat EU:n direktiivit sisältävät välillisen syrjinnän kiellon, ja se voidaan johtaa myös EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjintäkieltomääräyksestä.
27. Välillisen syrjinnän tapauksia on ollut yhä enemmän myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa, joka on usein viitannut EU-tuomioistuimen välillistä syrjintää koskeviin tapauksiin (ks. esim. tapaukset *Hugh Jordan v. Yhdistynyt kuningaskunta* 4.5.2001, *Hoogendijk v. Alankomaat* 6.1.2005, *D.H. ym. v. Tseki* 13.11.2007 ja *Biao v. Tanska* 24.5.2016).

28. Esityksessä ei ole esitetty perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua hyväksyttävää syytä, mihin sisältyy myös oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimuksia. Tämä johtune jo yksin siitä, että esityksessä on ylipäättään pidetty määräaikaista työsopimuksia koskevien muutosehdotuksien vaikutuksia ”vähäisinä” perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, sukupuolten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus mukaan lukien. (ks. HE, s. 45).
29. Lähtökohtaisesti voidaan sinänsä pitää perusoikeusjärjestelmän, EU-oikeuden ja kv. sopimusten kannalta hyväksyttävänä esityksen taustalla olevia, hallitusohjelmaan kirjattuja työllisyyspoliittisia tavoitteita, so. sitä, että hallitusohjelman kirjauksen mukaan hallitus uudistaa työelämän lainsäädäntöä työllistämisen esteiden purkamiseksi ja erityisesti pk-yritysten

toimintaedellytysten vahvistamiseksi. Tällaisilla työllistämisen esteisiin purkamiseen liittyvillä tavoitteilla on merkitystä perustuslain 18 §:n 1 momentissa julkiselle vallalle osoitetun työvoimansuojelua koskevan velvoitteen kannalta. EU-oikeuden tasolta voidaan myös todeta, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä muun muassa uusien työpaikkojen luomisen ja nuorempien henkilöiden työllistymisen edistäminen on katsottu jäsenvaltioiden sosiaali- ja työllisyyspoliittiseksi oikeutetuksi tavoitteeksi (ks. esim. *Comune di Gesturi* C-670/18). Samoin toimenpide, joka on toteutettu työmarkkinoiden joustavuuden lisäämiseksi, on katsottu tällaiseksi työllisyyspoliittiseksi toimenpiteeksi (ks. esim. tapaukset *HK Danmark*, yhdistetyt asiat C-335/11 ja C-337/11 sekä *Palacios de la Villa* C-411/05).

30. Lainsäädäntö- tai työehtosopimustoimenpidettä ei kuitenkaan voida perustella sellaisella seikalla, johon itsessään liittyy syrjintää, kuten nyt on laita.
31. Myöskään mitkään yleisluonteiset toteamukset tai väitteet toimenpiteen työllistävästä vaikutuksesta eivät riitä osoittamaan, että toimenpide edistäisi työllisyyttä. Sitä vastoin toimenpiteen esittäjän, tässä tapauksessa hallituksen esityksen laatijan, tulee vakuuttavasti osoittaa reaalinen tarve käyttää syrjiväksi väitettyä keinoa sekä keinojen soveltuvuus ja välttämättömyys, mukaan lukien se, että toimenpiteellä voidaan tosiasiaassa tai ainakin riittävällä todennäköisyydellä päästä sillä tavoiteltavaan hyväksyttävään päämäärään. Esityksessä ei kuitenkaan kyetä osoittamaan, että ehdotetut - välillistä syrjintää merkitsevät - säännösmuutokset olisivat soveltuvia ja välttämättömiä.
32. Säännösehdotuskokonaisuuden edellä selostetut ongelmat eivät myöskään poistu sillä, lakiehdotuksen 3 §:n 5 momentissa olisi säädetty siitä, että määräaikaista työsopimusta ei saa tehdä tai jättää tekemättä syrjivin perustein. Säännösehdotus ei tuo mitään lisäarvoa siihen nähden, mitä on jo säädetty työsopimuslain 2 luvun 2 §:ssä, jonka 1 momentissa on ensinnäkin säädetty työnantajan velvollisuudesta kohdella työntekijöitä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Pykälän 2 momentissa on lisäksi erityiset syrjinnän kiellot, jotka koskevat määräaikaissä ja osa-aikaissä työsuhteissa työskenteleviä työntekijöitä. Säännöksen mukaan määräaikaissä ja osa-aikaissä työsuhteissa ei saa pelkästään työsopimuksen kestoajan tai työajan pituuden vuoksi soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin muissa työsuhteissa, ellei se ole perusteltua asiallisista syistä. Pykälän 3 momentissa on muiden syrjinnän kieltojen osalta viittaukset yhdenvertaisuuslakiin ja tasa-arvolakiin. Tämän työsopimuslain 2 luvun 2 §:n säännöskokonaisuuden lisäksi ovat tietenkin merkityksellisiä yhdenvertaisuus ja syrjinnän kiello perus- ja ihmisoikeuksina sekä EU:n työelämädirektiivien syrjintäkiellot.
33. Kaiken kaikkiaan päädyn edellä esitetyillä perusteilla kantaan, jonka mukaan lakiehdotuksen 3 §:ää ei ehdotetussa muodossaan voida säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.
34. Lopuksi on syytä huomauttaa siitä, että käsillä olevien säännösehdotusten valtiosääntöisessä arvioinnissa perustuslain 74 §:n mukaisesti perustuslakivaliokunnan tehtävänä on huolehtia myös säädettävän lain sopuinnusta EU-oikeuden kanssa, koska nyt tällainen arviointi nojautuu

perustuslain perusoikeussäännöksiin ja kv. ihmisoikeussopimukseen liittyviin perusteisiin, joilla on välitön liityntä paitsi EU:n direktiivien syrjintäkieltomääräyksiin myös EU:n perusoikeuskirjan työntekijöiden oikeuksia, sukupuolten tasa-arvoa sekä syrjinnän kieltä koskeviin artikloihin (ks. myös esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 14 ja PeVL 79/2018 vp, ks. myös esim. PeVL 35-36/2018 vp).