Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 28.9.2016 KELLO 9.30
HE 105/16 vp laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annnetun lain muuttamisesta

Sisällöllisesti merkittävät muutosehdotukset esityksessä tähtäävät pääpiirtein siihen, että pitkäaikaistyöttömän saisi palkata määräaikaiseen työsuhteeseen ilmen erityistä perustellun syyn vaatimusta, että koeajan enimmäispituus pidennettäisiin nykyisestä neljästä kuukaudesta kuuteen kuukauteen ja työnantajalla olisi oikeus jatkaa koeaikaa, jos työntekijä on ollut koeaikana työkyvyttömyyden tai perhevapaan vuoksi poissa työstä ja lisäksi että työnantajan takaisinottovelvollisuuden kesto lyhennettäisiin nykyisestä yhdeksästä kuukaudesta neljään kuukauteen. Perustelujen (s.13 ) mukaan toimenpiteillä ”pyritään vähentämään uuden työntekijän palkkaamiseen liittyviä oikeudellisia ja taloudellisia riskejä, millä uskotaan olevan työllisyyttä parantavia vaikutuksia työllistämiskynnyksen madaltumisen kautta.” - Esityksen perusteluihin sisältyy suppea suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa arvioidaan lakiehdotuksia lyhyesti PL 18,1 §:n työvoiman suojelua koskevan velvoitteen ja PL 6 :n yhdenvertaisuusnormin kannalta ja katsotaan, että ehdotetut muutokset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. - Nähdäkseni lakiehdotukset antavat tässä aihetta esittää vain joitakin, juuri mainittuihin perustuslainkohtiin liittyviä näkökohtia.

- - - - - - -

Perustuslain 18 §:n säännös oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta vastaa sisällöltään täysin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa säädettyä ja nykyisen perustuslain säätämiseen saakka muuttamattomana voimassa ollutta Hallitusmuodon 15 §:ää.

Säännöksen niistä kohdista, jotka koskevat julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja huolehtia työvoiman suojelusta, todettiin perusoikeusuudistukseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa (HE 309/93 vp, s. 68-69):

> ”Hallitusmuodon nykyinen säännös oikeudesta työhön on kirjoitettu valtiovallan jokseenkin ehdottoman velvollisuuden muotoon. Sen mukaan kansalaisille tulee järjestää mahdollisuus tehdä työtä. Järjestämisvelvollisuutta tosin jonkin verran suhteellistetaan ilmaisulla "tarvittaessa" ja lakivarauksella, joka on kirjoitettu muotoon "mikäli laissa ei ole toisin säädetty".
> Suomessa on vallinnut laaja työttömyys suuren osan siitä ajasta, jonka hallitusmuodon työllisyyssäännös on ollut voimassa. Vastaisuudessakaan ei voida olettaa, että työttömyys kyettäisiin pysyvästi poistamaan ja että valtio pystyisi aina järjestämään työtä jokaiselle sitä haluavalle.
> Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin tulkinnat ovat vaihdelleet. Perustuslakivaliokunta on vuodesta 1980 alkaen (PeVM 10/1980 vp) antanut sarjan lausuntoja ja mietintöjä, joissa se on katsonut hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin olevan sen erityisluonne huomioon ottaen velvoittavuudeltaan rinnastettavissa muihin hallitusmuodon perusoikeuksiin. Uudemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta on korostanut pykälän erityisluonnetta ja katsonut säännöksen merkityksen voivan ilmetä enemmänkin poliittisluontoisena kuin juridisen täsmällisenä velvoitteena (PeVL 32/1992 vp).
> Hallitusmuodon nykyisen työllisyyssäännöksen sanamuoto ei siten hyvin vastaa tosiasiallista työllisyystilannetta eikä myöskään säännökselle soveltamiskäytännössä annettua tulkintaa. Uutta työllisyyssäännöksen sanamuotoa muotoiltaessa on otettu huomioon paitsi voimassa olevasta hallitusmuodon työllisyyssäännöksestä saadut kokemukset myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joiden mukaan Suomi on velvollinen edistämään työllisyyttä.
> - - - -
> Momentissa säädettäisiin siten julkisen vallan velvollisuudeksi työllisyyden edistäminen. Päämääränä on hallitusmuodon nykyisen 6 §:n 2 momentin tavoin mahdollisimman hyvän työllisyyden saavuttaminen, mihin Suomi on kansainvälisestikin sitoutunut. Työllisyyden edistämisessä on käytetty talous- ja työllisyyspoliittisia toimenpiteitä, mutta ehdotetussa säännöksessä ei sinänsä otettaisi kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan. Perustuslakivaliokunta on jo hallitusmuodon nykyisen työllisyyssäännöksen osalta kuitenkin korostanut, että säännöksen asettaman velvollisuuden toteuttaminen edellyttää valtiovallan kaikkien elinten laaja-alaista yhteistyötä (PeVM 10/1980 vp). Työllisyyden hoidossa on myös julkisen vallan yhteistoiminta elinkeinoelämän kanssa tärkeää. Työllisyyden edistäminen merkitsee samalla sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön. Tämä merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista.
> – - - - - -
> Säännös julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia työvoiman suojasta vastaisi hallitusmuodon nykyisen 6 §:n 2 momentin 1 virkettä. Säännös on kuitenkin kirjoitettu nykyaikaisempaan ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen paremmin soveltuvaan asuun. Säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa. Julkisen vallan on huolehdittava työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä.
> Säännöksen piiriin kuuluu työsuojelu sanan laajassa merkityksessä, jolloin siihen sisältyy myös työaikasuojelu. Työaika määräytyisi nykyiseen tapaan lakien ja sopimusten perusteella.”

Esityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta kosketteli vain hyvin suppeasti em. 15 §:n säännöstä (pevm 25/94 vp, s. 10). Valiokunta kuitenkin halusi

> ”tähdentää 2 momentin edistämisvelvollisuuden osalta sitä tavoitetta, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostuminen.”

Hallituksen esityksessä – johon perustuslakivaliokunnalla ei tältä osin näytä olleen huomautettavaa - siis lähdettiin siitä, että työllisyyden hoitamisessa/edistämisessä käytettävä keinovalikoima jäi lainsäätäjän harkintaan ja että asiassa tarvitaan valtiovallan elinten laaja-alaista yhteistyötä ja myös yhteistoimintaa elinkeinoelämän kanssa. Esityksessä ja myös esityksessä viitatussa perustuslakivaliokunnan käytännössä voidaan nähdä kasvanutta realismia sen suhteen, kuinka tuloksekkaasti perustuslain nimenomaisilla säännöksillä voidaan turvata oikeus työhön/työllisyys.(Hallitusmuodon 6 §:ään 1972 eduskunta-aloitteen pohjalta tehdyssä muutoksessa oli säädetty valtiovallan asiaksi ”tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty”.) Kun nyt tarkasteltavassa esityksessä esitetään eräänä tavoitteena erityisesti juuri pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistäminen, voidaan todeta, että perusoikeusuudistuksessa sekä hallitus että perustuslakivaliokunta painottivat pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumisen estämistä.

Kuten nyut tarkasteltavan esityksen säätämisjärjestysperustelujen alussa mainitaan, ehdotetut muutokset merkitsevät lähtökohdiltaan työntekijän suojaksi säädettyjen säännöstöjen lieventämistä, heikentämistä Voidaan kysyä, miten tämä sopii yhteen sen kanssa, että perustuslain mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta, johon on luettu myös työaikasuojelu. Nähdäkseni tässä ei ole valtiosääntöoikeuden kannalta ongelmaa. Yhtäältä on niin, että työvoiman suojelua sisältäville ko. säännöstöille jää lievenyksistä huolimatta merkittävä turvaava sisältö eikä työvoimansuojelua sisältäville säännöstöille ole kehittynyt mitään säännöstöjen tietynhetkiseen sisältöön kiinnittyvää heikentämiskieltodoktriinia. Toisaalta – mikä ehkä tärkeämpää - puheena oleville lievennyksille on painavia, perustuslain samassa säännöksessä asetetun työllisyyden edistämisvelvoitteen toteuttamiseen liittyviä syitä. Lainsäätäjällä on tämän velvoitteen toteuttamistapojen - ”keinovalikoiman” – suhteen harkintavaltaa ja tähän harkintavaltaan sisältyy myös mahdollisuus joidenkin suojajärjestelyjen ei-merkittävään heikentämiseen merkittävän työllistämisedun saavuttamiseksi. Lainsäätäjän liikkumatilaan kuuluu tässä – kuten monesti muulloinkin - nähdäkseni myös se, että lainsäädäntötoimenpiteen tavoitteeksi esitettyjen etujen saavuttaminen voi säätämisvaiheessa olla merkittävässä

määrin vain oletuksen varaista, uskottavalta näyttävää.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on kiinnitetty PL 6 §:n yhdenvertaisuusnormin kannalta huomiota siihen, että esityksessä ehdotetaan määräaikaisen työsopimuksen solmimisedellytysten alentamista nimenomaan pitkäaikaistyöttömien, siis työttömänä olevien rajatun ryhmän kohdalla. Vaikka määräaikaisen työsopimuksen solmimisedellytysten keventämistä voidaankin pitää työvoiman suojelua tarkoittavan säännöstön lievennyksenä, ”pitkäaikaistyöttömän näkökulmasta tavoitteena on hänen työllistymismahdollisuuksiensa parantaminen vapailla työmarkkinoilla” (perustelut,s.14). Se, että pitkäaikaistyöttömät asetetaan tällä tavoin muista työttömänä olevista poikkeavaan (edullisempaan) asemaan, ansaitsee huomiota perustuslain yhdenvertaisuusnormin kannalta. Järjestelyn periaatteellista merkitystä korostaa tässä vielä se, että kysymys on yhdenvertaisuusnormin merkityksestä perustuslain toisen normin, PL 18 §:ssä säädetyn työllisyyden edistämisvelvoitteen , toteuttamisesssa.

En kuitenkaan katso ehdotetun järjestelyn olevan ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuusnormin kanssa. Tätä lopputulosta voitaisiin ajatella perusteltavan sillä, että pítkäaikaistyöttömien erityiskohteluun tässä on olemassa PL 6,2 §;ssä tarkoitettu hyväksyttävä peruste eli pyrkimys auttaa kaikkein vaikeimmin työllistyviä työttömiä. Minusta tässä on kuitenkin ensi sijassa kysymys siitä, että perustuslain yhdenvertaisuusvaatimus koskee relevantisti samassa asemassa olevien kohtelemista relevantisti samana pidettävällä tavalla ja kaikkia tietyllä hetkellä työttöminä olevia ei voida pitää ainakaan työllistämistä tarkoittavien järjestelyjen suhteen relevantisti samassa asemassa olevina. En ole asiantunteva arvioimaan, kuinka asianmukainen konkreettisesti on se pitkäaikaistyöttömiä koskeva määrittely, jota sovelletaan ehdotetussa työsopimuslain uudessa 3 a §:ssä. Katson kuitenkin, että pitkäaikaistyöttömiä (asianmukaisesti rajattuna ryhmänä) voidaan pitää sellaisena vaikeimmin työllistettävänä työttömien erityisryhmänä, jonka työllistymisen edistämisessä voidaan käyttää järjestelyjä, jotka poikkeavat muiden työttömien kohdalla noudatettavista säännöksistä siihen tapaan kuin nyt ehdotetussa työsopimuslain 3 a §:ssä esitetään.