Johannes Heikkonen
Turun Yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 105/2016 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työsopimuslakia, merityösopimuslakia sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia. Esityksen mukaan pitkäaikaistyöttömän saisi palkata määräaikaiseen työsuhteeseen ilman erityistä perustellun syyn vaatimusta. Lisäksi koeajan enimmäispituutta pidennettäisiin kuuteen kuukauteen, ja työnantajalla olisi oikeus jatkaa koeaikaa, jos työntekijä on koeaikana ollut työkyvyttömyyden tai perhevapaan vuoksi poissa työstä. Esityksessä ehdotetaan myös työnantajan takaisinottovelvollisuuden kestoajan lyhentämistä neljään kuukauteen. Työsuhteen kestettyä 12 vuotta takaisinottoaika olisi kuitenkin kuusi kuukautta. Lisäksi ehdotetaan eräitä teknisluonteisia korjauksia.

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksessä on tuotu esiin (s.27) ehdotetun lain perustuslaillisia ulottuvuuksia useammassa suhteessa. Merkitykselliseksi on nostettu perustuslain esityksen suhde ennen 18 §:ssä 1. momentissa asetettuun julkisen vallan velvollisuuteen huolehtia työvoiman suojelusta, 2. momentissa asetettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä sekä 3. momentissa asetettuun velvollisuuteen turvata ettei ketään saa erottaa työstä ilman lakiin perustuvaa syytä. Kuten esityksessä tuodaan esiin, eivät yllä mainitut perustuslain säännökset ole suoraan esitettyjen muutosten kannalta merkityksellisiä, vaikkakin ne osin ovat vaikuttaneet esityksen lopulliseen muotoon. Yhdyn tältä osin esityksen huomioihin.

Halltuksen esityksen mukaan ehdotettua sääntelyä on valmistelun yhteydessä arvioitu myös perustuslain 6 §:n ja erityisesti sen 2 momentin kannalta. Kyseisen lainkohdan mukaan ketään ei saa

ilman hyväksyttävää perustettaasettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Esityksessä ehdotetaan määräaikaisen työsopimuksen solmimisedellytysten alentamista nimenomaan pitkäaikaistyöttömien kohdalla. Sääntelyllä on kuitenkin hyväksyttävä tavoite eli työnantajan työllistämiskynnyksen madaltaminen ja pitkäaikaistyöttömän aseman parantaminen työmarkkinoilla.

Esitän seuraavassa huomioni erityisesti liittyen näihin yhdenvertaisuuteen liittyviin näkökohtiin, toisaalta liittyen koeajan pidentämiseen perhevapaiden perusteella ja toisaalta suhteessa määräaikaisuuden solmimisedellytysten muuttamiseen pitkäaikaistyöttömien kohdalla.

Koeajan pidennys perhevapaiden vuoksi

Koeajan osalta esityksessä ehdotetaan, että koeajan enimmäispituutta pidennetään kuuteen kuukauteen, ja että työnantajalla olisi oikeus jatkaa koeaikaa, jos työntekijä on koeaikana ollut työkyvyttömyyden tai perhevapaan vuoksi poissa työstä.

Perustuslain kannalta katson tältä osin olevan olennaista arvioida ennen kaikkea sitä, voidaanko koeajan pidentämistä perhevapaiden perustella pitää perustuslain 6 § 2 momentin syrjintäkiellon kannalta ongelmallisena. Perusutuslakivaliokunnan omaksuman käytännön mukaisesti et kulloisetkin erottelut tulee perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp) Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3). Molempia esityksessä esiin tuotuja koeajan pidentämisen perusteita voidaan pitää sinänsä hyväksyttävinä syinä erilaiselle kohtelulle, kun niillä on tarkoitus turvata koeajan sinänsä hyväksytyn tarkoituksen toteutuminen myös niissä tapauksissa, joissa työntekijän työsuorituksen ja hänen työhön soveltuvuutensa arvioiminen ei olosuhteista johtuen ole mahdollista.

Erottelun hyväksyttävyyden lisäksi perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (Ks. esim. PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3). Tämän arvion tekemisessä olennaista on arvioida myös esityksen tosiasiallisia vaikutuksia. Kuten hallituksen esityksessä on kuvattu, voi perhevapaiden käyttö saattaa lakimuutoksen myötä johtaa

paikoin hyvin pitkiin koeaikoihin, joissa suurimman osan työntekijä on poissa työpaikalta. Tämän katsotaan hallituksen esityksessä voivan joissain tilanteissa lisätä laittomien, syrjivin perustein tehtyjen koeaikapurkujen määrää, sillä koeaikaa voidaan jatkaa koko perhevapaakauden ajan. Näin syntyvien riskien ohella lakimuutoksen myötä toisaalta myös vältettäisiin niitä ristiriitoja, joita voi syntyä, kun työntekijä jää perhevapaalle ennen kuin työnantaja on ehtinyt kunnolla arvioida työntekijän soveltuvuutta työtehtävään. Tällöin kannuste purkaa työsuhde koeajan alkuvaiheessa pienenee. Koeajan pidennyksen sallimisen perhevapaille katsotaan hallituksen esityksessä voivan näin ollen myös lisätä työnantajan kannustimia palkata raskaana tai synnytysiässä oleva nainen, sillä työnantajan ei tarvitse pelätä koeajan menettämistä perhevapaan takia.

Olennainen seikka asian arvioinnissa on se, että tosiasiallisesti Suomessa perhevapaista ylivoimaisesti suurimman osan käyttävät naiset. Näin kaikki mahdolliset seuraukset, joita lainsäädännöllä olisi, tulisivat kohdistumaan ennen kaikkea heihin. Mikäli esimerkiksi syrjivin perustein tehdyt koeaikapurut lisääntyvät perhevapaiden aikana lakimuutoksen myötä, voidaan ongelman määrällisesti olettaa kohdistuvan erityisesti naisiin, vaikkakin haitallisia vaikutuksia luonnollisesti voisi kohdistua myös perhevapaita käyttäviin isiin. Hallituksen tulisi seurata lainsäädännön toimeenpanon tosiasiallisia vaikutuksia perhevapaita käyttävien asemaan ja erityisesti sukupuolten väliseen tasa-arvoon, jonka edistämiseen julkisella vallalla on perustuslain 6 §:n 4 momentin nojalla erityinen velvollisuus.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 6 §:n yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Tässä suhteessa katson kokonaisarvionani, että esitetty koeajan pidentäminen perhevapaiden perusteella mahtuu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn sallimaan lainsäätäjän harkintamarginaaliin. Lakiehdotukset ovat siten käsiteltävissä eduskunnassa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä

<u>Työttömyyden keston vaikutus työsuhteen vähimmäisehtoihin</u>

Toinen perustuslain kannalta merkityksellinen kysymys esityksessä koskee sitä, merkitseekö esityksessä ehdotettu määräaikaisen työsopimuksen solmimisedellytysten alentaminen pitkäaikaistyöttömien - eli vähintään 12kk työttömänä olleiden työnhakijoiden - kohdalla perustuslain 6 §:n . momentissa tarkoitettua kiellettyä syrjintää. Keskeistä myös tämän kysmyksen

perustuslaillisen arvioinnin osalta on se, että omaksuttu erottelu on perusteltu perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp) eikä se ole luonteeltaan mielivaltainen tai muodostu kohtuuttomaksi (esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3).

Nyt käsillä olevan erityiskohtelun perusteena olevia pyrkimyksiä työllistämiskynnyksen madaltamiseen ja pitkäaikaistyöttömien aseman parantamiseen työmarkkinoilla voidaan lähtökohtaisesti perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyä julkisen vallan työllisyyden edistämisvelvollisuutta ilmentävinä pitää hyväksyttävinä. Erotteluperusteen hyväksyttävyyden lisäksi perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (Ks. esim. PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3). Olennaista tältä osin on tarkastella myös niitä tosiasiallisia vaikutuksia, joita esityksellä voidaan katsoa olevan. Perustuslakivaliokunta on aiemmin (PeVL 35/2012 vp) nuorisotyöttömyyden hoitoon liittyvien toimien osalta edellyttänyt, että erityiskohtelulle tulee olla osoitettavissa nimenomaan erityiskohtelun vaikutusten selvittämiseen perustuvat hyväksyttävät perusteet.

Oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta esityksellä voidaan olettaa potentiaalisesti olevan vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ainakin kahdessa suhteessa. Toisaalta määräaikaisuuden solmimisedellytysten alentaminen pitkäaikaistyöttömien kohdalla voidaan ajatella merkitsevän heidän asettamistaan tältä osin parempaan asemaan suhteessa muihin työnhakijoihin. Toisaalta sama solmimisedellytysten muutos asettaa pitkäaikaistyöttömät työehtojen osalta heikompaan asemaan suhteessa muihin työntekijöihin.

Ensimmäisen aspektin osalta olennaista on se, muodostuuko pitkäaikaistyöttömän parempi työmarkkina-asema muiden työnhakijoiden kannalta syrjiväksi. Suosinta tai jonkin yksilön tai ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan on kiellettyä, jos se tosiasiallisesti merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää (esim. PeVL 28/2009 vp, s. 2, PeVL 40/2004 vp, s. 2). Samalla perustuslain yhdenvertaisuussäännöksillä ei estetä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (esim. PeVL 39/2014 vp, PeVL 39/2014 vp, s.2).

Esityksessä esitetyn tiedon valossa näyttää siltä, ettei voida pitää erityisen todennäköisenä, että nyt esitetyn muutoksen vaikutukset ainakaan tämänhetkisessä taloustilanteessa muodostuisivat

sellaisiksi, että pitkäaikaistyöttömien työmarkkina-asema muodostuisi siinä määrin vahvaksi, että sitä voitaisiin pitää suhteessa muihin syrjivänä. Aiempaa tutkimustietoa tältä osin on hallituksen esityksessä esiin tuotujen seikkojen valossa vähän. On tärkeää, että hallitus tältä seuraa esitetyn lain mahdollisia vaikutuksia yhdenvertaisuuteen työmarkkinoilla. Jos esitys todella merkittävästi parantaisi pitkäaikaistyöttömien asemaa suhteessa muihin työnhakijoihin, voi syntyä tilanne, jossa heidän asemansa suhteessa muihin työttömiin työhakijoihin voi muodostua ongelmalliseksi.

Pitkäaikaistyöttömien omien oikeuksien kannalta kyse taas on siitä, muodostuuko esityksessä ehdotettu mahdollisuus enintään kolmen ja kokonaiskestoltaan vuoden pituisen määräaikaisen työsopimuksen solmiminen pitkäaikaistyöttömän kanssa ilman perustellun syyn vaatimusta heitä syrjiväksi. Koska perusteluvelvollisuus muiden osalta säilyisi, on kohtelussa tehtävä ero tässä suhteessa huomattava. Vaikka perusteluvelvollisuutta määräaikaiseen työsuhteeseen ottamiselle ei esityksen mukaisesti enää olisi, ei määräaikaisuus esitetyissäkään puitteissa kuitenkaan voi ylittää kestoltaan kokonaisuudessaan yhtä vuotta, eikä määrällisesti kolmea työsopimusta. Tässä mielessä määräaikaisen työn käyttöön pitkäaikaistyöttömien osalta kohdistuisi myös ehdotetun lainsäädännön puitteissa yhä merkittäviä rajoituksia, jotka suhteellistavat eroa muihin työntekijöihin.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 6 §:n yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Tässä suhteessa katson kokonaisarvionani, että ehdotetussa muodossa rajattuna määräaikaisen työsopimuksen solmimisedellytysten erilainen sääntely pitkäaikaistyöttömien kohdalla heidän työmarkkina-asemansa parantamiseksi mahtuu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn sallimaan lainsäätäjän harkintamarginaaliin. Lakiehdotukset ovat siten käsiteltävissä eduskunnassa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä

Johannes Heikkonen
27.9.2016