Juha Lavapuro 28.11.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 227/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tausta

Hallituksen esityksellä muutetaan työntekijän irtisanomisperusteita koskevaa sääntelyä. Irtisanomisperusteelta vaadittavaa asiallista ja painavaa syytä koskevassa kokonaisarvioinnissa otettaisiin huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä sekä työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan. Samalla työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että työsuhteen päättymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaikaa lyhennettäisiin nykyisestä 90 päivästä 60 päivään tilanteissa, joissa työnantaja on päättänyt työsuhteen työntekijästä johtuvasta syystä.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy erityisesti työntekijöiden irtisanomisperusteita koskevaan sääntelyyn 1 lakiehdotuksessa. Hallituksen esityksen mukaan työsopimuslakia koskevan muutoksen tarkoituksena olisi nykytilaan verrattuna korostaa työnantajan henkilöstömäärän merkitystä kokonaisharkinnassa siten, että pienten työnantajien erityiset olosuhteet saavat irtisanomisperusteen punninnassa nykyistä lakia ja oikeuskäytäntöä suuremman painoarvon. Merkityksellistä olisi esityksen perustelujen mukaan nimenomaan työnantajan pieni henkilöstömäärä. Sen sijaan säännösehdotuksella ei olisi tarkoitus muuttaa sellaisen työnantajan irtisanomiskynnystä, jonka henkilöstömäärä on suuri.

Esitykseen sisältyy säätämisjärjestysperustelut, joissa esitystä on arvioitu työstä erottamista koskevan perustuslain 18 §:n 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Lisäksi esitystä perustellaan viittaamalla julkisen vallan perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn työllisyyden edistämistehtävään, kun esityksen arvellaan madaltavan työllistämiskynnystä.

Perustuslain 18 §:n 3 momentin kielto erottaa ketään työstä ilman lakiin perustuvaa syytä

Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Perusoikeusuudistukseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että perustuslain 18 §:n 3 momentti edellyttää, että laissa on mainittava työsopimuksen

irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt (HE 309/1993 vp, s. 69). Perustuslakivaliokunta on sittemmin pitänyt hyvin säännöksen tarkoitusta vastaavana sitä, että erottamisen ymmärretään tarkoittavan kattavasti työnteon tosiasiallista lopettamista toisen palveluksessa (ks. PeVL 11/1996 vp, s. 2 ja PeVL 41/2000 vp, s. 7/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä säännöksen on myös todettu kattavan kaikki tapaukset, joissa henkilön työnteko toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan (ks. PeVM 11/1996 vp).

Voimassaoleva työsopimuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 41/2000 vp). Tuolloin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että työsopimuslakiehdotuksessa oli kattavasti säännelty työsuhteen osalta työstä erottamisen perusteet. Säännöksiin työsopimuksen irtisanomisperusteista, purkamisperusteista lomauttamisen perusteista sisältyi valiokunnan mukaan joustavia ilmaisuja, jotka kuitenkin valiokunnan mukaan valiokunnan mukaan täsmentyvät tarpeeksi esimerkiksi siihenastisten tulkintojen perusteella. Pidän kuitenkin tästä vuonna 2000 annetusta lausunnosta ilmenevästä joustavuuden hyväksyttävyydestä huolimatta perusoikeuksiin liittyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi sittemmin pitänyt perustuslain kannalta ongelmallisena sääntelyä, jonka perusteella verkkotunnus ei olisi saanut sisältää ”hyvän tavan” tai ”yleisen järjestyksen” vastaisia ilmaisuja (PeVL 54/2002 vp). Vastaavasti valiokunta on suhtautunut kriittisesti joustavien ilmaisujen käyttämiseen sellaisessa ympäristösääntelyssä, jossa kyse on ollut yksilön oikeuksien velvollisuuksien perusteita koskevasta määräyksenantotoimivallasta. Valiokunta ei tällaisessa yhteydessä hyväksynyt kunnan perustason puhdistusvaatimusta ankarampia vaatimuksia koskevan määräyksenantotoimivallan sitomista vaatimukseen siitä, että ne ”ovat perusteltuja paikallisten ympäristöolosuhteiden vuoksi”. Ei siten voidakaan sanoa, että joustavien normien käyttöä voitaisiin perusoikeuksia ja ylipäätäänsäkin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa sääntely-ympäristössä aivan ongelmattomina. Perusoikeuksia rajoittavan sääntelyn on päinvastoin täytettävä perustuslain 18 §:n 3 momentinkin soveltamisalueella täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Hallituksen esityksen 1 lakiehdotukseen sisältyvän työntekijän henkilöön liittyviä irtisanomisperusteita koskevan 2 §:n perustella työntekijästä johtuvan tai hänen henkilöönsä liittyvän irtisanomisperusteen asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on kokonaisarvioinnissa otettava huomioon uutena vaikuttavana tekijänä ”työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä.”

Hallituksen esityksen perustelut ovat osin ristiriidassa lakiehdotuksen kanssa. Hallituksen esityksessä näytetään lähtevän liikkeelle siitä, että lainmuutoksen seurauksena työnantajien erityispiirteet otettaisiin huomioon irtisanomisperustetta koskevaa kokonaisarviointia tehtäessä. Ylipäätään hallituksen esityksen tavoitteena näyttää olevan yhtäältä irtisanomiskynnystä koskevassa kokonaisharkinnassa huomioonotettavien seikkojen täydentäminen nimenomaan pieniin yrityksiin soveltuvalla kriteerillä. Tarkoituksena olisi hallituksen esityksen mukaan muun muassa korostaa nykytilaan nähden työnantajan henkilöstömäärän merkitystä kokonaisharkinnassa siten, että pienten työnantajien erityiset olosuhteet saavat irtisanomisperusteen punninnassa nykyistä lakia ja oikeuskäytäntöä suuremman painoarvon. Vastaavasti esityksellä pyritään perustuslain 18 §:n 2 momentin työllisyyden edistämistavoitteeseen liittyen madaltamaan erityisesti pienten työnantajien työllistämiskynnystä.

Koska 1 lakiehdotuksessa oleva viittaus työntekijöiden lukumäärään ei kuitenkaan mitenkään viittaa pieniin yrityksiin, näyttäisi ehdotettu uusi kriteeri lähtökohtaisesti soveltuvan kaiken kokoisiin työnantajiin. Ajatuksena kuitenkin näyttää olevan, että pienellä työnantajalla on

usein suhteellisesti heikommat edellytykset kantaa työntekijän moitittavan menettelyn tai työntekoedellytysten heikentymisen seurauksia ja että työnantajan henkilöstömäärä voitaisiin huomioida kokonaisharkinnassa näiden seurausten merkityksen kautta. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, työntekijän moitittavan menettelyn tai hänen työntekoedellytystensä heikentymisen seuraukset voivat olla suhteellisesti tuntuvampia pienelle kuin suurelle työnantajalle.

Minulla ei ole sinänsä perusteita epäillä näitä hallituksen esityksen perusteluissa mainittuja näkökohtia. Ottaen kuitenkin huomioon perusoikeussäänte lyyn liittyvän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen, olisi ehdotettua sääntelyä syytä täsmentää nimenomaisella viittauksella työnantajan edellytyksiin kantaa työntekijän moitittavan menettelyn tai työntekoedellytysten heikentymisen seuraukset. Tällainen sääntely olisi myös paremmin yhteensovitettavissa esityksen perusteluissa ilmoitettujen tavoitteiden kanssa.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42).

Perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös ei kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. PeVL 46/2014 vp s. 3/I ja HE 309/1993 vp, s. 43—44). Erottelut eivät myöskään saa olla mielivaltaisia, eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2 ja PeVL 37/2010 vp, s. 3).

Ehdotettu sääntely muuttaa irtisanomisperusteita koskevassa kokonaisharkinnassa huomioonotettavia seikkoja koskevaa sääntelyä. Vaikka sääntely näyttäisi ainakin hallituksen esityksen perusteella vaikuttavan erityisesti pienten työnantajien palveluksessa olevien työntekijöiden asemaan, kyse ei ole erilaisesta kohtelusta millään perustuslain 6 §:n 2 momentissa erikseen mainitulla perusteella tai muullakaan henkilöön välittömästi liittyvällä syyllä. Sääntelyä tulee siten arvioida perustuslain 6 §:n 1 momentissa mainitun yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen valossa.

Ottaen huomioon hallituksen esityksen perusteluissa mainitut seikat kuten sen, että pienellä työnantajalla on usein suhteellisesti heikommat edellytykset kantaa työntekijän moitittavan menettelyn tai työntekoedellytysten heikentymisen seurauksia, samoin kuin senkin, että kyse on kokonaisharkintaa koskevasta sääntelystä siten, että työantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä on vain yksi kokonaisharkinnassa arvioitava seikka muiden joukossa, ei ehdotus nähdäkseni ole sillä tavoin mielivaltainen, että sen voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kanssa.

Juha Lavapuro
professori