Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 28.11.2018 KELLO 9.00
HE 227/18 vp laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta

Esityksen keskeinen asia on työsopimuslain henkilöön perustuvia irtisanomisperusteita koskevan säännöksen muuttaminen. Ko. irtisanomisperusteita koskevassa lain 7 luvun 2 §:n 1 momentissa todetaan nyt näistä irtisanomisperusteista ja syyn arvioinnista:

> ”Työntekijästä johtuvana tai hänen henkilöönsä liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena voidaan pitää työsopimuksesta tai laista johtuvien, työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä sellaisten työntekijän henkilöön liittyvien työntekoedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi työntekijä ei enää kykene selviytymään työtehtävistään. Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan.”

Säännös ehdotetaan nyt muutettavaksi niin, että momentin ensimmäinen virke pysyy ennallaan ja momentin jälkimmäinen virke kuuluu:

> ”Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on *kokonaisarvioinnissa* otettava huomioon *työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä* sekä työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan.” (Muutosta/lisäystä merkitsevät kohdat kursiivilla.)

Pykälän seuraavat momentit, jotka koskevat seikkoja, joita ei ainakaan voida pitää hyväksyttävinä irtisanomisperusteina, sekä varoituksen antamisvelvoitetta ja kuulemisvelvoitetta, pysyvät muuttamattomina.

Muutoksen tavoitteista todetaan esityksen pääasiallisen sisällön kuvauksessa:

> ”Lainmuutoksella halutaan varmistaa, että pienten työnantajien erityiset olosuhteet otettaisiin riittävällä tavalla huomioon henkilöön perustuvaa irtisanomisperustetta arvioitaessa. Esityksen tavoitteena on madaltaa pienten työnantajien työllistämiskynnystä.”

- - - - - - -

Lainsäädäntöhankkeen tavoitteiden hyväksyttävyys voi joissain esim. perusoikeussuojaan

vaikuttavissa hankkeissa olla valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä seikka. Perusoikeussuojaan vakuttavissa hankkeissa voi valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää olla periaatteessa myös se, voidaanko valittua menettelytapaa tai järjestelyä ylipäätään pitää relevanttina keinona asetettujen (oletuksen mukaan hvyäksyttävien) tavoitteiden saavuttamisessa. Nyt käsiteltävässä asiassa tällaiset kysymykset eivät kuitenkaan ole valtiosääntöoikeuden kannalta merkittäviä. Sekä hankkeelle esitetyt tavoitteet että valittujen keinojen ”tuloksellisuus” niiden saavuttamisessa jäävät minusta tässä selvästi lainsäätäjälle kuuluvan poliittisen harkintavallan piiriin (poliittisen arvioinnin ja poliittisen debatin asiaksi).

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on em. muutoksen osalta viitattu PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen ja PL 18,3 §:n säännökseen, jonka mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Nämä ovatkin nähdäkseni ainoat valtiosääntökohdat, jotka tässä saattavat antaa aihetta tarkasteluun. Kummankin perusoikeusnormin osalta voidaan taustaksi todeta, että nykyinen työsopimuslain 7 luvun 2 §:n säännös on - jos käytetään tuttua fraasia - syntynyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (pevl 41/00vp). Valiokunta totesi lain 7 luvun 2 §:n 1 momenttia koskevasta ehdotuksesta, jonka sanamuoto oli sama kuin momentin nykyinen sanamuoto, mm.(pevl 41/00 vp, s. 7):

> ”Työsopimuslakiehdotuksessa on kattavasti säännelty työsuhteen osalta työstä erottamisen perusteet. Ehdotuksen 7 luku sisältää säännökset työsopimuksen irtisanomisperusteista, 8 luvun 1 § työsopimuksen purkamisperusteista ja 5 luvun 2 § toistaiseksi lomauttamisen perusteista. Näihin ehdotuksiin sisältyy joustavia ilmaisuja, jotka kuitenkin asiayhteyksissään täsmentyvät tarpeeksi esimerkiksi tähänastisten tulkintojen perusteella. Yksityiskohtana valiokunta on kiinnittänyt huomiota 7 luvun 2 §:n 1 momenttiin. Sen perusteluissa tähdennetään, että tapahtuneen rikkomuksen tai laiminlyönnin tulee vaikuttaa niin vakavalla tavalla sopijapuolten keskinäiseen asemaan sopimussuhteessa, ettei sopimussuhteen jatkamiselle enää ole edellytyksiä. Tämä vaatimus voitaisiin sijoittaa jo itse säännökseen.”

Lainkohdan tuolloin esillä ollut ja edelleen voimassa oleva sanamuoto rakentuu selvästi ajatukselle laissa osoitetut tekijät huomioon ottavasta kokonaisharkinnasta (”huomioon työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan”). Minusta tällaisen laissa edellytetyn kokonaisharkinnan luonne ei merkittävästi muutu eikä sen merkitys esim. yksilön oikeudelle tulla yhdenvertaisesti kohdelluksi heikkene pelkästään sen vuoksi, että lakiin tuodaan joitakin uusia kokokaisharkinnassa myös huomioon otettavia elementtejä. (Tässä ei ole kysymys uusista elementeistä, vaan lisäpainotuksen osoittamisesta lain mukaan jo nyt huomioon otetuille elementeille.) Vaikka tässä ei kiinnitettäisikään huomiota siihen, minkälaisen säätelyn perustuslakivaliokunta oli valmis hyväksymään vuonna 2000, en osaa

pitää PL 6 §:n yhdenvertaisuusnormin kannalta ongelmallisena sitä, että irtisanomisen hyväksyttäviä perusteita koskevassa säätelyssä painotetaan joitakin kokonaisharkinnassa lain mukaan huomioon otettavia tekijötä jonkin verran uudella tavalla. Yhdenvertaisuusongelmaa ei mielestäni synny, vaikka uusi painotus ehkä tuleekin merkitsemään sitä, että työnantajan työntekijämäärällä on tähänastista enemmän irtisanomismahdollisuuksiin eroja synnyttävää merkitystä. Ehkä on aiheellista myös todeta, että vaikka uuden lain soveltamisessa periaatteessa voisikin ajan kanssa muodostua myös PL 6 §:n yhdenvertaisuusnormin kannalta ongelmallisia käytäntöjä, ei tällainen periaatteellinen mahdollisuus vielä merkitse sitä, että itse lain säännöksiä olisi syytä pitää PL 6 §:n kannalta ongelmallisina.

Perustuslain 18,3 §:n säännös, jonka mukaan ketään ei saa ”ilman lakiin perustuvaa syytä” erottaa työstä, ansaitsee tässä itse asiassa ehkä enemmän huomiota kuin yhdenvertaisuusnormi. Muiden perusoikeussäännösten tavoin säännös merkitsee asian säätelyyn kohdistuvaa lakisääteisyysvaatimusta ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Tarkkarajaisuus edellyttää, kuten vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen johtaneen esityksen perusteluissakin todetaan (HE 309/93 vp, s.69), ”että laissa on mainittava työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt”. Perustuslakivaliokunnan PL 18,3 §:n vaatimukselle lailla säätämisestä antamasta merkityksestä voidaan tässä mainita valiokunnan kannanotto työsopimuslakia koskeneessa em. lausunnossa pevl 41/00 vp, Valiokunta totesi siinä (s.6-7) työsuhteen perusteettomaan päättämiseen liittyvän korvaussääntelyn koskevan kiinteästi PL 18,3 §:ssä tarkoitettua perusoikeutta ja katsoi, että lailla säätämisvaatimusta ei täyttänyt tuolloin ehdotettu järjestely, jossa lain säännöksellä annettiin tietyissä rajoissa mahdollisuus työehtosopimuksella poiketa lain ko. korvausta koskevasta yleisestä sääntelystä. Valiokunta totesi tämän poikkeamisvaltuuden poistamisen olevan edellytys lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallituksen esityksen perusteluissa (esim. s.16) ja myös julkisessa keskustelussa eri yhteyksissä on esitetty, että irtisanomisperusteiden sisältö muotoutuu viime kädessä oikeuskäytännössä. Monissa erilaisissa yhteyksissä, myös perusoikeusyhteyksissä, on tavanomaista luottaa tuomioistuinmenettelyyn viimekätisenä lainmukaisuuden takaajana. Tämä perusteltu luottamus ei lähtökohtaisesti kuitenkaan muuta perusoikeusnormeihin liittyvää lakisääteisyyden ja (laissa toteutettavan säätelyn) tarkkarajaisuuden vaatimusta. Käytännössä on hyvin monenlaisissa asioissa tuttua, että tuomioistuimet viime kädessä ratkaisevat, mikä on ja mikä ei ole lain säännösten mukaista. Lakisääteisyys- ja

tarkkarajaisuusvaatimuksia ei kuitenkaan voida sivuuttaa tai edes vesittää tuomioistuimilla olevaan tehtävään vedoten. Kysymys voi tapauksittain olla jossain määrin myös perustuslakivaliokunnalle kuuluvan perutuslainmukaisuuden valvonnan laadusta: missä määrin valiokunta valvoo juuri lakien konkreettista normisisältöä, missä määrin valiokunta tyytyy rakentamaan oletukselle, että tuomioistuimet ja laillisuuden valvojaviranomaiset kuitenkin käytännössä ottavat perustuslain oikealla tavalla huomioon.

Mitä esitetyt periaatteelliset näkökohdat voisivat tässä yhteydessä merkitä käytännössä? Työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 1 momenttiin sisältyy jo nyt paljon tulkinnanvaraisuutta, käytännön (tuomioistuin)ratkaisujen varaan jättämistä. Tähän myötävaikuttaa väistämättä jo vaatimus, jonka mukaan ”on otettava huomioon työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan”. Joustavien ilmaisujen käyttäminen ja yksilön tosiasiallisen aseman jättäminen soveltamiskäytännön varaan on tässä poikkeuksellisen merkittävää siihen nähden, että kyseessä on perusoikeuden suojaa koskeva säätely. Nyt ehdotettu muutos tuo lisää huomioon otettavia seikkoja tai painotuksia ja korostaa siten vielä lisää säännöskokonaisuuden merkityksen jäämistä soveltamiskäytännön varaan. Näin joustava säätely ei käy malliksi perusoikeuksien käytännön sisältöä koskevalle säätelylle yleensä. Kun tässä on kyseessä perustuslakivaliokunnan aikanaan hyväksymä (pevl 41/00 vp), jo liki 20 vuotta noudatettu järjestely vaikeassa kysymyksessä ja tähän järjestelyyn nyt tehtävä suhteellisen vähäinen muutos, eivät edellä esitetyt tarkkarajaista lailla säätämistä korostavat näkökohdat kuitenkaan juuri voine tässä saada käytännön merkitystä. Osaltaan ne kuitenkin korostavat tarvetta ainakin lainsäätäjän esittämillä perusteluilla riittävän selvästi osoittaa, mitä konkreettista yksilön asemaan vaikuttavaa lainsäätäjä on lainkohdalla ja sen muutoksella tarkoittanut.

- - - - - - -

Hallituksen esitykseen sisältyy myös ehdotus työttömyysturvalain muutokseksi. Kun muutoksella lyhennetäään työsuhteen päättymisen perusteella asetettavan korvauksettoman määräajan kesto 90 päivästä 60 päivään ja siis parannetaan yksilön oikeutta saada työttömyysturvaa tietyissä tilanteissa, ei muutos ole ongelmallinen PL 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta. Säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu muutosta myös PL 6 §:n yhdenvertaisuusnormin kannalta. Jos arvioinnissa lähdetään PL 6 §:ssä säädetystä normista ja siitä, miten yhdenvertaisuusnormia on perustuslakivaliokunnan käytännössä sovellettu, ei ehdotetussa muutoksessa nähdäkseni ole ongelmaa yhdenvertaisuuden kannalta.