Utlåtande GrUU 47/2018 rd– RP 227/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 7 kap. 2 § i arbetsavtalslagen och 2 a kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 7 kap. 2 § i arbetsavtalslagen och 2 a kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (RP 227/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- äldre regeringssekreterare Timo Meling, arbets- och näringsministeriet
- äldre regeringssekreterare Nico Steiner, arbets- och näringsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lavapuro
- juris doktor Jaana Paanetoja.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Propositionen innehåller förslag till lagar om ändring av 7 kap. 2 § i arbetsavtalslagen och 2 a kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Propositionen hänför sig till den kompletterande budgetpropositionen för 2019 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2019.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning bedöms förslagen mot jämlikhetsbestämmelsen i 6 §, bestämmelsen om näringsfrihet och rätten till arbete i 18 § och rätten till tryggad grundläggande försörjning i 19 § 2 mom. i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i

vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser däremot inte att propositionen skulle ha behandlats i grundlagsutskottet. Plenum remitterade ändå propositionens till grundlagsutskottet i enlighet med talmanskonferensens förslag.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår att arbetsavtalslagens bestämmelser om uppsägningsgrunder som har samband med arbetstagarens person ändras. Enligt förslaget ska antalet anställda hos arbetsgivaren samt arbetsgivarens och arbetstagarens omständigheter beaktas som en helhet vid den sammantagna bedömningen av om grunden är saklig och vägande på det sätt som förutsätts för uppsägningsgrunder. Propositionen syftar till att sänka tröskeln för anställning för små arbetsgivare.

Syftet med ändringarna är att framhäva betydelsen av antalet anställda hos arbetsgivaren i helhetsprövningen, så att små arbetsgivares särskilda omständigheter får ett större viktningsvärde i avvägandet av uppsägningsgrunden. Uttryckligen det att arbetsgivaren har ett litet antal anställda har betydelse, sägs det i propositionsmotiven. Däremot syftar den föreslagna bestämmelsen inte till att ändra uppsägningströskeln för arbetsgivare med ett stort antal anställda.

I motiven till lagstiftningsordning som ingår i propositionen bedöms förslaget med avseende på 18 § 3 mom. om avsked från arbete och 6 § 1 mom. om jämlikhet i grundlagen. Dessutom motiveras propositionen genom hänvisning till det allmännas uppgift att främja sysselsättning enligt 18 § 2 mom. i grundlagen.

Enligt 18 § 3 mom. i grundlagen får ingen avskedas utan laglig grund. Bestämmelsen förutsätter att man i lagen nämner de grunder som gör uppsägning, hävning eller återgång av ett arbetsavtal möjligt. För parterna i ett anställningsförhållande innebär bestämmelsen att enbart i lag reglerade grunder berättigar till avskedande. Grundlagens 18 § 3 mom. skyddar anställningens kontinuitet (GrUU 47/2016 rd). Lagstiftaren är också bunden av förbudet mot godtycklighet som härleds ur jämlikhetsstadgandet (RP 309/1993 rd, s. 73).

Grundlagsutskottet har ansett det stämma överens med bestämmelsens syfte att avskedande heltäckande avser att en anställning i någon annans tjänst de facto upphör (se GrUU 41/2000 rd, s. 7). I utskottets praxis har bestämmelsen uttryckligen konstaterats inbegripa alla sådana fall där en persons arbete som anställd hos någon annan i verkligheten upphör mot personens vilja (se GrUU 11/1996 rd).

Arbetsavtalslagen har stiftats med medverkan från grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet fäste uppmärksamhet vid att förslaget till arbetsavtalslag innehöll heltäckande bestämmelser om grunderna för avsked från arbetet. Bestämmelserna om grunderna för uppsägning eller hävning av arbetsavtal och permittering var enligt utskottet flexibelt formulerade. Men i sitt rätta saksammanhang preciseras de i alla fall tillräckligt till exempel utifrån gamla tolkningar (GrUU 41/2000 rd, s. 7).

Enligt propositionen ska det inte i egentlig mening ingripas i grunderna för att säga upp anställningsförhållandet, det vill säga kravet på saklig och vägande orsak, eller på det som kan anses

vara en saklig och vägande grund för uppsägning som beror på eller har samband med arbetstagarens person. Ändringen ska endast gälla förteckningen över faktorer som inverkar på totalbedömningen av sakliga och vägande orsaker där det som en ny faktor beaktas antalet anställda hos arbetsgivaren. Grundlagsutskottet ser det som tänkbart att antalet anställda hos arbetsgivaren kan beaktas redan inom ramen för bestämmelsens nuvarande formulering (”arbetsgivarens och arbetstagarens omständigheter som en helhet”).

Med avseende på 18 § 3 mom. i grundlagen är det väsentligt att arbetstagarens uppsägningsgrunder i alla avseenden är reglerade i lag. Den föreslagna ändringen ska dessutom bedömas med avseende på att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna måste vara exakta och noga avgränsade för att tolkningen av bestämmelsen i ett fall av detta slag som är synnerligen känsligt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara tillräckligt förutsägbara. Grundlagsutskottet har till exempel bedömt som konstitutionellt problematisk en reglering som var baserad på begrepp som ”god sed” eller ”allmän ordning” (se GrUU 54/2002 rd). Grundlagsutskottet har exempelvis ansett att det inte går att föreskriva om en obligatorisk avgångsålder annat än genom uttryckliga bestämmelser som uppfyller de allmänna villkoren för begränsningar i fråga om grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 60/2002 rd, s. 5). Grundlagsutskottet inskärper att en reglering som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna också måste uppfylla kraven på att vara exakta och noga avgränsade inom tillämpningsområdet för 18 § 3 mom. i grundlagen.

Effekten av den föreslagna ändringen på tolkningen av uppsägningsgrunder blir enligt grundlagsutskottets uppfattning oklar i lagtexten. På ett sätt som enligt grundlagsutskottets tidigare praxis är problematiskt hänvisar propositionen till att det säkerställs om en uppsägningsgrund föreligger först när domstolen avgjort ärendet och att det i sista hand är beroende på rättspraxis i vilken omfattning och för hur stora företag lagändringen kommer att ha effekter (s. 7 och 14). Dessutom sägs det i motiven (s. 16) att den nya regleringen i början kan medföra rättslig osäkerhet.

I motiven sägs att arbetsgivares särskilda omständigheter ska beaktas i den sammantagna bedömningen av uppsägningsgrunden. Målet verkar vara att dels i den sammantagna bedömningen av tröskeln för uppsägning komplettera de faktorer som ska beaktas uttryckligen med kriterier som lämpar sig för små företag (s. 7), dels att i jämförelse med nuläget betona små arbetsgivares särskilda omständigheter i avvägningen (s. 8).

Grundlagsutskottet menar att betydelsen av den föreslagna ändringen till betydande delar lämnas beroende på senare rättspraxis, vilket minskar förutsägbarheten i fråga om tolkningen av uppsägningsgrunder kopplade till arbetstagarens person. Utskottet menar att propositionen präglas av reglering på grunder som är ifrågasatt med avseende på 18 § 3 mom. i grundlagen, och inom ramen för den kan det betydelseinnehåll som ges i motiven inte härledas ur bestämmelsens formulering. Med avseende på 18 § 3 mom. i grundlagen kan det inte anses relevant att regleringen om uppsägning som följd av en lagändring blir oklar och väsentligen lämnas beroende endast av uppfattningar som uttrycks i motiven och en senare rättspraxis som kanske preciseras först efter flera år.

I motiven framställs vissa synpunkter med anknytning till arbetsgemenskapens funktion, ekonomiska förluster och brist på förtroende, som är relaterade till att antalet anställda hos arbetsgiva-

ren kan ha relevans för bedömningen av uppsägningsgrundens saklighet och tyngd. I motiven sägs att exempelvis en liten arbetsgemenskap är känsligare för störningar. Konsekvenserna av en enskild arbetstagares överträdelse eller försummelse kan lätt återspeglas i hela arbetsgemenskapen. Små arbetsgivare kan ha sämre möjligheter att hantera ekonomiska förluster som kan följa av en arbetstagares brott mot eller åsidosättande av förpliktelser eller dennes försämrade arbetsförutsättningar. Förtroendeförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren kan dessutom anses vara av större betydelse när arbetsgivaren har ett litet antal anställda. Att beakta sådana faktorer vid bedömningen av huruvida det föreligger tillräckliga grunder för uppsägning är inte godtyckligt med avseende på 6 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen ändå bör preciseras genom en uttrycklig hänvisning till arbetsgivarens förutsättningar att bära följderna av arbetstagarens klandervärda förfarande eller försvagade förutsättningar för att utföra arbetet. En sådan reglering skulle också gå bättre att samordna med propositionsmotiven.

I propositionsmotiven (s. 28) sägs det att regleringen syftar till att sänka tröskeln för anställning. Därför kan propositionen anses ha samband med det allmännas uppgift att främja sysselsättningen som anges i 18 § 2 mom. i grundlagen. Å andra sidan framgår det av propositionsmotiven (s. 13) att sysselsättningseffekterna av en minskning av uppsägningsskyddet inte kan bedömas på ett tillförlitligt sätt utifrån den befintliga forskningsinformationen. Nettoeffekten på sysselsättning av det försämrade uppsägningsskyddet är enligt de utredningar som det hänvisas till i propositionen ”mycket liten” eller ”oklar” (s. 12). Enligt grundlagsutskottets praxis kan en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna inte vara relevant för sitt syfte och därmed nödvändig, om den inte i princip kan nå upp till det godtagbara mål som den bygger på (se också GrUU 40/2017 rd, s. 4, GrUU 55/2016 rd, s. 4—5 och GrUU 5/2009 rd, s. 3/II). Men i lämplighetskravet handlar det ändå också om en prognos i fråga om huruvida den valda begränsningsregleringen faktiskt är en effektiv metod för att nå målet. I ljuset av de tillgängliga utredningarna är det mycket osäkert om lagförslaget skulle kunna inverka väsentligt på att främja sysselsättningen. Därför kan den föreslagna regleringen inte motiveras konstitutionellt genom att koppla den till skyldigheten för det allmänna enligt 18 § 2 mom. att främja sysselsättningen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 47/2018 rd

Helsingfors 5.12.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Kaj Turunen saml
ersättare Markku Eestilä saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.