

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta (HE 105/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- vanhempi hallitussihteeri Nico Steiner, työ- ja elinkeinoministeriö
- OTM, projektitutkija Johannes Heikkinen
- professori Mikael Hidén
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työsopimuslakia, merityösopimuslakia sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettuja säännöksiä arvioidaan perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden ja 18 §:n oikeutta työhön koskevan perusoikeussäätelyn kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut muutokset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Määräaikaisen työsopimuksen solmimisen perusteet

Työsopimuslakiin ehdotettu uusi 1 luvun 3 a § koskee määräaikaisen työsopimuksen tekemistä pitkäaikaistyöttömän kanssa. Säännösehdotuksen 1 momentin mukaan määräaikaisen työsopimuksen tekeminen ei edellytä 3 §:n 2 momentissa tarkoitettua perusteltua syytä, jos palkattava henkilö on ollut työ- ja elinkeinotoimiston ilmoituksen mukaan yhtäjaksoisesti työtön työnhakija edellisen 12 kuukauden ajan. Enintään kahden viikon pituinen työsuhde ei kuitenkaan katkaise työttömyyden yhdenjaksoisuutta. Sopimuksen tekemistä määräaikaisena ei estä se, että työnantajan työvoimatarve on 3 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla pysyvää. Säännöksen 2 momentin mukaan henkilöä pidetään työttömänä työnhakijana sen mukaan kuin julkisesta työvoima- ja yrittäjäpalvelusta annetun lain 1 luvun 3 §:ssä säädetään.

Voimassa olevan työsopimuslain ja erityisluottamuslain mukaan työsopimus on voimassa toistaiseksi, jollei sitä perustellusta syystä ole tehty määräaikaisena. Nyt tästä perustellun syyn vaatimuksesta ehdotetaan luovuttavaksi pitkäaikaistyöttömien osalta. Muutoksilla pyritään parantamaan pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksia työnantajien työllistämiskynnyksen madaltumisen kautta. Säännösmuutoksen toivotaan vaikuttavan erityisesti sellaisten työnantajien työllistämiskynnykseen, jotka eivät ole täysin varmoja työntekijän palkkaamisen liiketaloudellisesta kannattavuudesta tai työvoimatarpeen olemassaolosta. Esitetyt muutokset lisäisivät hallituksen esityksen mukaan palkkaamiseen liittyvää oikeusvarmuutta.

Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Perusoikeusudistukseen 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).

Työsopimuksen määräaikaisuus merkitsee sitä, että työsuhde päättyy määräajan päättyessä ilman työsopimuksen irtisanomista. Perustuslain 18 §:n 3 momentin näkökulmasta työstä erottamisen perusteena on tällöin työsopimuksen määräajan päättyminen. Perustuslaki ei edellytä, että työsopimuksen määräaikaisuudelle olisi oltava perusteltu syy, vaan riittävää on, että mahdollisuudesta solmia määräaikainen työsopimus säädetään laissa. Sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 18 §:n 3 momentin näkökulmasta.

Mahdollisuus solmia määräaikainen työsopimus ilman perustellun syyn vaatimusta rajoittuisi työnhakijoihin, jotka ovat olleet yhtäjaksoisesti työttöminä työnhakijoina 12 kuukauden ajan, eli pitkäaikaistyöttömiin. Ehdotettu sääntely asettaa työnhakijat työsopimuksen määräaikaisuuden mahdollisuuden kannalta eri asemaan riippuen heidän työttömyytensä kestosta, mikä merkitsee sitä, että työttömyyden kesto vaikuttaa työsuhteen vähimmäisehtoihin. Sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuussäännöksen ja 2 momentin syrjintäkiellon kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2016 vp

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).

Pitkäaikaistyöttömien erilaista kohtelua voidaan pitää eri asemaan asettamisena henkilöön liittyvän syyn, henkilön yhtäjaksoisen työttömyysajan pituuden perusteella. Hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä perustellaan tavoitteella madaltaa työnantajan työllistämiskustannuksia ja sitä kautta parantaa pitkäaikaistyöttömän asemaa työmarkkinoilla. Ehdotetun sääntelyn taustalla voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä katsoa olevan perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämä hyväksyttävä peruste, jolla on yhteys myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle valalle osoitettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä. Määräaikaisen työsopimuksen solmimismahdollisuus ilman perustellun syyn vaatimusta rajautuisi enimmillään yhden vuoden pituiseksi. Sääntelyä ei voida pitää ongelmallisena myöskään erilaiselle kohtelulle asetettavan oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta.

Koeajan pidentäminen

Työsopimuslain 1 luvun 4 §:n muutosehdotuksen mukaan työnantaja ja työntekijä voivat sopia työntöön aloittamisesta alkavasta, enintään kuuden kuukauden pituisesta koeajasta. Jos työntekijä on koeaikana ollut työkyvyttömyyden tai perhevapaan vuoksi poissa työstä, työnantajalla on oikeus pidentää koeaikaa kuukaudella kutakin työkyvyttömyys- tai perhevapaajaksoihin sisältyvää 30 kalenteripäivää kohden. Työnantajan on ilmoitettava työntekijälle koeajan pidentämisestä ennen koeajan päättymistä. Määräaikaisessa työsuhteessa koeaika saa pidennyksineen olla korkeintaan puolet työsopimuksen kestosta, ei kuitenkaan enempää kuin kuusi kuukautta.

Muutoksella pidennettäisiin koeaikaa nykytilaan verrattuna kahdella kuukaudella, ja sen tarkoituksena on varmistaa koeajan tarkoituksen toteutuminen ja madaltaa omalta osaltaan työnantajien työllistämiskynnystä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, ettei työsopimuslain koeaikaa koskeva sääntely muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta (PeVL 41/2000 vp, s. 7). Valiokunnan mielestä sovittavissa olevan koeajan enimmäispituuden lisääminen kahdella kuukaudella ei muuta tätä koeikasääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtaa.

Ehdotetussa säännöksessä koeaikaa voidaan työkyvyttömyys- tai perhevapaajaksojen perusteella jatkaa, minkä vuoksi sääntelyä on arvioitava perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta. Hallituksen esityksen tarkoitus on turvata koeajan tarkoituksen toteutuminen myös niissä tapauksissa, joissa työntekijän työsuorituksen ja hänen työhön soveltuvuutensa arvioiminen ei olosuhteista johtuen ole mahdollista, sekä madaltaa omalta osaltaan työnantajien työllistämiskynnystä. Valiokunta pitää näitä koeajan pidentämisen perusteita hyväksyttävänä.

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2016 vp

Tosiasiallisesti perhevapaista suurimman osan käyttävät naiset. Tämän seurauksena perhevapaiden perusteella tehtävän koeajan jatkamisen mahdolliset seuraukset tulisivat kohdistumaan ennen kaikkea heihin. Perustuslain 6 §:n 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Mikäli lakimuutoksen myötä syrjivin perustein tehdyt koeaikapurut lisääntyvät perhevapaiden aikana, voidaan tämän määrällisesti olettaa kohdistuvan erityisesti naisiin. Hallituksen esityksessä (s. 19) esitetään joitakin näkökohtia sääntelyn sukupuolivaikutuksista, mutta päädytään siihen, että ne eivät välttämättä ole kovin yksiselitteisiä. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että työsopimuslain koeaikaa koskevassa 1 luvun 4 §:n 4 momentissa kielletään nimenomaisesti työsopimuksen purkaminen koeaikana syrjivillä tai muutoin koeajan tarkoitukseen nähden epäasiallisilla perusteilla.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 6 §:n yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Ehdotettu koeajan pidentäminen perhevapaiden perusteella mahtuu perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn sallimaahan lainsäätäjän harkintamarginaaliin. Valiokunta kuitenkin katsoo, että hallituksen tulee seurata lainsäädännön toimeenpanon tosiasiallisia vaikutuksia perhevapaita käyttävien asemaan ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon, jonka edistämiseen julkisella vallalla on perustuslain 6 §:n 4 momentin nojalla erityinen velvollisuus.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 6.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan lausunto PeVL 40/2016 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen