

STM/SVO/ETU/Maisonlahti

Perustuslakivaliokunnalle

**HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖTTÖMYYSTURVALAIN,
TYÖTTÖMYYSETUUKSIEN RAHOITUKSESTA ANNETUN LAIN JA TYÖTTÖMYYSKASSALAIN
VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA****Esityksen tausta**

Lomauttamisen tarkoituksena on pitää työsuhteet voimassa lomautuksen aikana ilman työnantajan palkanmaksuvelvollisuutta ja työntekijän työntekovelvollisuutta. Lomauttamisella voidaan siten turvata työsuhteiden jatkuvuutta sen kautta, että yrityksellä on paremmat mahdollisuudet selviytyä kulloinkin käsillä olevista poikkeuksellisista olosuhteista.

Hallitus on 12.3.2020 päättänyt Kiinassa vuoden 2020 alussa käynnistyneen uuden koronaviruksen aiheuttaman COVID-19-tartuntatautiepidemian Suomessa leviämisen hidastamiseksi suosituksista ja varautumisesta. Epidemia ja sen rajoittamistoimet sekä kansalaisten kokema pelko vähentävät merkittävästi taloudellista toimintaa yhteiskunnassa. Tällä on ollut merkittävä vaikutus yrityselämään, ja lisäksi useat yritykset ovat riippuvaisia rajat ylittävistä toimitusketjuista, jotka ovat häiriintyneet epidemian leviytystä maanosasta ja maasta toiseen. Myös yritysten rahoitusasema ja taloudelliset toimintaedellytykset ovat heikentyneet nopeasti.

Pääministeri Sanna Marinin hallitus päätti 20.3.2020 toimenpidekokonaisuudesta, jolla joustavoitetaan työlainsäädäntöä ja parannetaan työttömiksi tai lomautetuiksi joutuneiden palkansaajien sosiaaliturvaa. Hallitus antoi 26.3.2020 eduskunnalle esityksen laeiksi työsopimuslain, erityysoopimuslain ja yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 26/2020 vp), jonka tavoitteena oli luoda edellytykset sille, että työnantajat voivat sopeuttaa toimintaansa tavanomaista nopeammin koronavirusepidemiasta aiheutuvaan äkilliseen ja voimakkaaseen tuotteiden ja palveluiden kysynnän heikentymiseen. Ennen väliaikaisia muutoksia voimassa olleen sääntelyn arvioinnissa todettiin, että koronavirusepidemiasta aiheutuvien taloudellisten vaikeuksien vuoksi työnantajien on tarpeen pystyä toteuttamaan lomautuksia nopeammin kuin voimassa ollut sääntely salli. Esityksessä todettiin myös, että työttömyysturvalakiin valmistellaan erilliset ehdotukset, jotka turvaavat toimeentuloa.

Lomauttamista koskevaan menettelyyn tehtiin seuraavat muutokset:

- Työntekijän lomautusta edeltävää lomautusilmoitusaikaa lyhennettiin väliaikaisesti 14 päivästä viiteen päivään.
- Samoin lyhennettiin väliaikaisesti lomautusta koskevien yhteistoimintaneuvotteluiden kestoajaa kuudesta viikosta tai 14 päivästä viiteen päivään.

- Lisäksi väliaikaisesti voimassa olevan muutoksen perusteella työnantajalla on oikeus jatkossa lomauttaa määräaikaisessa työsuhteessa työskentelevä työntekijä samoilla edellytyksillä kuin työntekijä, jolla on toistaiseksi voimassa oleva työsopimus.

Näiden lomauttamiseen kohdistuvien muutosten lisäksi koeaikaa koskevaa säännöstä muutettiin siten, että työsopimus voidaan koeaikana väliaikaisesti purkaa myös taloudellisella tai tuotannollisella perusteella.

Edelleen hallituksen esityksen HE 26/2020 mukaan epidemian lientyessä ja yritystoiminnan kysynnän ja taloudellisen tilanteen jälleen parantuessa olisi pidettävä perusteltuna, että epidemian aikana irtisanotuiksi tulleet työntekijät voisivat mahdollisuuksien mukaan palata entiseen työhönsä, jos työnantajalla olisi jälleen työtä tarjolla. Työsopimuslaissa ja merityösopimuslaissa säädettyä takaisinottovelvollisuusaikaa pidennettiinkin väliaikaisesti neljästä kuukaudesta yhdeksään kuukauteen.

Hallituksen esityksessä laeiksi työttömyysturvalain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 38/2020 vp) eduskunnalle on annettu esitykset työttömyysetuusjärjestelmän muuttamisesta osana hallituksen 20.3.2020 päättämää kokonaisuutta, johon edellä todetut työsuopimuslakiin ja eräisiin muihin lakeihin tehdyt muutokset kuuluvat. Työttömyysturvaa koskevilla esityksillä lievennettäisiin koronaepidemiasta työmarkkinoille syntyviä toimeentulovaikutuksia sekä lomautettujen että muusta syystä työttömäksi jäävien kohdalla ja lisäksi eräissä tilanteissa – lähinnä osittain tai epäsäännöllisesti työllistyvien kohdalla - työtuntien menettämisen toimeentulovaikutuksia. Työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:ään väliaikaisesti lisättäväksi esitetty 4 momentti koskisi kuitenkin vain lomautettuja.

Hallituksen esityksen HE 38/2020 valmistelussa arvio oli, että juuri lomautusmenettely olisi se mekanismi, jota yritykset käyttävät koronaepidemiaan ja sen vaikutuksiin reagoidessaan. Poikkeukselliset olosuhteet vaikuttavatkin johtavan lomautusten poikkeuksellisen nopeaan kasvuun. Perjantaina 3.4.2020 klo 13 päivitetyn työ- ja elinkeinoministeriön tiedon mukaan yhteistoimintaneuvottelun piirissä oli hieman alle 360 000 työntekijää. Edelleen työ- ja elinkeinoministeriön tiedon mukaan 16.3.2020 tai sen jälkeen alkaneiden lomautusjaksojen lukumäärä oli 2.4.2020 yhteensä noin 77 000 kun muita uusia työttömiä oli noin 10 000. Edellä mainittuun lomautettujen lukumäärään eivät sisälly ne työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneet lomautetut, joiden lomautus toteutuu lyhentämällä henkilön päivittäistä tai viikoittaista työaikaa ja joita ei myöskään lueta työttömiksi työnhakijoiksi.¹ Näin ollen vaikuttaakin siltä, että hallituksen esityksessä HE 26/2020 esitetty, erityisesti lomautusprosessiin kohdistuvat muutokset vaikuttaisivat työmarkkinoilla niin, että työsuhteiden jatkuvuuden turvaaminen toteutuisi vaikka työn tekeminen väliaikaisesti päättyisikin.

¹ <https://tem.fi/koronaviruksen-vaikutukset-tyollisyystilanteeseen> (sunnuntaina 5.4.2020 klo 12). Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla todetaan seuraavaa: "Koronavirustilanne näkyy TE-toimistoihin saapuneissa yritysten yt-neuvotteluilmoituksissa sekä työttömiksi työnhakijoiksi lomautettuna tai muusta syystä ilmoittautuneiden määrissä. Tällä sivulla seurataan lukujen kehitystä päivittäin. Yt-neuvotteluilmoituksia koskevat tiedot on kerätty TE-toimistoilta ja ne ovat suuntaa antavia."

Esitetyn työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:n 4 momentin arvioinnista

Esityksessä ehdotetaan, että 16.3.2020 tai sen jälkeen alkavan lomautuksen perusteella maksettava työttömyyspäiväraha, jota maksetaan ajalta 16.3.-30.6.2020, ei kuluttaisi työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:ssä tarkoitettua enimmäisaikaa. Tästä esitetään säädettäväksi väliaikaisessa uudessa 4 momentissa. Jos työttömyyspäivärahan maksaminen perustuisi muuhun kuin tähän nimenomaiseen syyhyn, enimmäisaika kuluisi. Tässä yhteydessä väliaikaisesti lisättäväksi esitettyä 4 momenttia on arvioitava erityisesti perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden kannalta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 § 1 momentti ilmaisee vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Säännös sisältää mielivallan kiellon ja se sisältää vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tilanteissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään, eikä lailla voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 28/2009 vp, s. 2/II, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 59/2002 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien toimeentuloa ole välttämätöntä turvata samalla tavoin edes silloin, kun on kyse työttömiin kohdistuvista erottelevista tekijöistä. Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 46/2002 vp, s. 5—6, PeVL 42/2004 vp, s. 2/II, PeVL 27/2009 vp).

Tämä periaate käy ilmi esimerkiksi hallituksen esitykseen 222/2009 vp (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 4 ja 6 luvun väliaikaisesta muuttamisesta) annetusta perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 28/2009. Kyseisessä hallituksen esityksessä ehdotettiin muutettavaksi sitä, miten työttömyysturvalain 4 luvun säännösten perusteella maksetaan työttömyysetuutta lomautuksen ajalta. Esityksessä ehdotettiin, että lomautetulle, jonka lomautus on toteutettu lyhentämällä viikoittaista työaikaa yhdellä tai useammalla kokonaisella työpäivällä viikossa, maksettaisiin täyttä työttömyysetuutta lomautuspäiviltä sen sijaan että etuus maksettaisiin soviteltuna, kuten sitä oli maksettu ja edelleen maksetaan lomautetuille, joiden päivittäistä työaikaa on lyhennetty tai muille osittain työllistyvälle työttömille työnhakijoille. Kyseisen työttömyysturvalain muutoksen tarkoituksena oli helpottaa yritysten toiminnan sopeuttamista taloudellisessa taantumassa ja parantaa sopeuttamistoimenpiteiden kohteena olevien työntekijöiden asemaa. Vaikka sääntelyllä oli sekä etuutta parantavia että sitä heikentäviä vaikutuksia verrattuna

voimassa olleen lainsäädännön mukaiseen etuuden määrään, ja vaikka naisten suhteellinen osuus oli valiokunnan saaman selvityksen mukaan varsin korkea siinä joukossa, jolla etuudet heikentyivät ja siten sääntelyllä on välillisiä vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon, ehdotettu sääntely mahtui valiokunnan mielestä lainsäätäjälle kuuluvan harkintavallan piiriin.

Hallituksen esitykseen HE 38/2020 sisältyvällä ehdotuksella väliaikaiseksi muutokseksi, jonka perusteella työttömyyspäivärahan enimmäisaika ei kuluisi päiviltä, joilta työttömyyspäivärahaa maksetaan lomautuksen perusteella, liittyy edellä esityksen taustassa kuvattuun lomauttamista koskevissa menettelysäännöksissä tehtyjen muutosten kokonaisuuteen ja arvioon lomautusten määrän kasvusta. Väliaikaiseksi tarkoitettu lisäys työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:ään ei kuitenkaan vaikuttaisi lomautettujen toimeentuloon väliaikaiseksi esitetyn säännöksen soveltamisen aikana. Tässä suhteessa enimmäisaikaa koskeva esitys poikkeaa esityksessä ehdotetuista muista muutoksista, jotka vaikuttavat työttömyysetuuksien saajien tosiasialliseen toimeentuloon koronavirusepidemian aikana joko parantamalla toimeentuloa (etuusoikeus omavastuujalta) tai nopeuttamalla etuudelle pääsemistä (työssäoloehdon lyhentäminen). Samoin se poikkeaa edellä mainitun hallituksen esityksen 222/2009 perusteella työttömyysturvalakiin tehdyistä muutoksista, jotka tosiasiallisesti muuttivat sen työttömyysetuuden määrää, jota maksetaan tietyille laissa tarkemmin määritellyille joukolle lomautetuista etuudensaajista.

Lomautusjärjestelyn lähtökohtainen tarkoitus on edellä todetulla tavalla turvata työsuhteiden jatkuvuutta, ja lomauttamiseen liittyvää menettelyä on nyt väliaikaisesti muutettu niin, että koronavirusepidemiasta aiheutuvien taloudellisten vaikeuksien vuoksi työnantajat voivat toteuttaa lomautuksia nopeammin kuin ennen väliaikaisesti voimassa olevia muutoksia voimassa ollut sääntely salli. Työttömyysturvalakiin väliaikaisesti lisättäväksi ehdotettu enimmäisajan kulumista koskeva muutos, jonka soveltamisen alkaminen kohdistuisi tarkkarajaisesti siihen lomautettujen joukkoon, joita työsopimuslain ja eräiden muiden lakien muutokset voivat koskea, lomautetut eivät koronavirustilanteen aikana tosiasiallisesti olisi paremmassa asemassa työttömyysetuuden saamisen edellytysten osalta kuin muut työttömyysetuuden hakijat. Mahdollinen vaikutus kohdistuisi enimmäisajan loppuun, ja vaikutuksen toteutuminen edellyttäisi, että lomautuksella ei oltaisi saavutettu sen tavoitetta eli työpaikan säilymistä ja työhön paluuta lomautuksen päättyessä.

Esitykseen sisältyvät muut ehdotukset

Hallituksen esityksessä HE 38/2020 työttömyysturvajärjestelmää ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi siten, että ensinnäkin omavastuujalta olisi mahdollista maksaa työttömyysetuutta ja toiseksi siten, että palkansaajan työssäoloehto lyhennettäisiin² ja näin helpotettaisiin työttömän mahdollisuuksia saada perus- tai ansiopäivärahaa työttömyyden ajalta työmarkkinatuen sijasta. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on väliaikaisesti helpottaa työttömyysetuuden saamisedellytyksiä ja turvata ihmisten toimeentuloa. Ehdotettavien muutosten ei voida

² Työssäoloehdon osalta voidaan lisäksi todeta, että esityksessä ehdotetaan, että väliaikaista muutosta ei sovellettaisi, jos työttömyyspäivärahan enimmäisaika on kesken. Näin tavanomaista lyhyempi työssäoloehto ei johtaisi ansiopäivärahan määrän alentumiseen, mikä voisi tapahtua, jos tavanomaista lyhyemmän työssäoloehdon aikana henkilön ansiotulo on ollut pienempi kuin mistä ansiopäivärahan suuruus on aiemmin määritetty. Jos enimmäisaika on kulunut loppuun, tavanomaista lyhyempää työssäoloehto voitaisiin soveltaa, jolloin esityksellä jälleen suojattaisiin henkilön toimeentuloa.

katsoa muodostuvan perustuslain 18 §:n 2 momentin tai 19 §:n 2 momentin kannalta ongelmallisiksi.

Esityksessä ehdotettavia väliaikaisia muutoksia esitetään sovellettavaksi 16.3.2020 alkaen eli ennen lain voimaantuloa. Koska ehdotettujen muutosten ei voida arvioida heikentävän työttömyysetuuden määrää, vaan niillä on tarkoitus turvata ihmisten taloudellista toimeentuloa yhteiskunnallisesti laaja-alaisen ja poikkeuksellisen tartuntataudin oloissa, ei taannehtivalle soveltamiselle muodostune estettä perustuslain 6 §:n perusteella.

Lopuksi

Edellä esitetyillä perusteilla esityksen katsotaan toteuttavan perustuslaissa säädettyä yhdenvertaisuutta ja turvaavan työnhakijoiden tosiasiallisen tasa-arvon koronavirustilanteessa.