Jaana Paanetoja
Oikeustieteen tohtori
Työ- ja sosiaalioikeuden dosentti, Lapin yliopisto
Työoikeuden dosentti,
Helsingin ja Itä-Suomen yliopisto 21.11.2018

LAUSUNTO

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä 227/2017 vp (hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä 227/2017 vp. Esitän valiokunnalle kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Esityksen sisältö

Hallitus ehdottaa muutettavaksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 1 momenttia, jossa säädetään työntekijän henkilöön liittyvästä irtisanomisperusteesta. Säännöksessä on ns. yleinen luonnehdinta henkilöön liittyvästä irtisanomisperusteesta. Sen mukaan 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.

Ehdotuksen mukaan irtisanomisperusteelta vaadittavaa asiallista ja painavaa syytä koskevassa kokonaisarvioinnissa otettaisiin jatkossa huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä sekä työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan. Tavoitteena kerrotaan olevan varmistaa, että pienten työnantajien erityiset olosuhteet otettaisiin riittävällä tavalla huomioon henkilöön perustuvaa irtisanomisperustetta arvioitaessa. Esityksen tavoitteena on madaltaa pienten työnantajien työllistämiskynnystä.

Työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työsuhteen päättymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaikaa lyhennettäisiin nykyisestä 90 päivästä 60 päivään tilanteissa, joissa työnantaja on päättänyt työsuhteen työntekijästä johtuvasta syystä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2019.

Lausunnon kohde

Lausuntoni koskee työsopimuslakia koskevaa osaa ehdotuksesta. Työttömyysturvalakia koskeva esitys on kannatettava, joten en käsittele sitä jäljempänä enemmälti.

Esityksen tavoite

Hallituksen esityksellä on pyritty täyttämään hallituksen kehysriihessä huhtikuussa 2018 päätetty irtisanomiskynnyksen alentaminen pienissä yrityksissä. Erillisen tavanomaista alemman irtisanomiskynnyksen luominen pienille yrityksille osoittautui lopulta mahdottomaksi toteuttaa. Näin ollen asetettu tavoite: pienten työnantajien työllistämiskynnyksen alentaminen pyritään nyt käsillä olevassa esityksessä saavuttamaan muokkaamalla työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 1 momenttia lisäämällä siihen muutama sana. Säännöksen viimeinen virke kuuluisi jatkossa seuraavasti: ”Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on *kokonaisarvioinnissa otettava huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä sekä* (kursiivilla ehdotuksen mukainen lisäys) työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan.”

Hallitus toteaa esityksessään, että mainitun lisäyksen myötä irtisanomisperusteen harkinnassa kiinnitettäisiin jatkossa nykyistä enemmän huomiota pienten työnantajien *erityisolosuhteisiin*[1]. Lisäyksellä tarkoitetaan esityksen mukaan siis vain sitä, että työnantajan pieni koko, toisin sanoen sen palveluksessa olevien työntekijöiden vähäinen lukumäärä, johtaisi jatkossa siihen, että mainittujen työnantajien työllistämiskynnys alenisi ja että niiden oikeusvarmuus työsuhteessa paranisi.

Ehdotetun säännöksen ja perustelujen välinen ristiriita sekä perustelujen ristiriitaisuus

Ehdotettu työsopimuslain säännös on edellä esitetystä huolimatta kirjoitettu kuitenkin niin, että sen mukaan työnantajan palveluksessa olevien *työntekijöiden lukumäärä* sellaisenaan otettaisiin aina huomioon perusteen kokonaisarvioinnissa riippumatta siitä, mikä lukumäärä on suuruudeltaan. Työntekijöiden lukumäärää ei siis säännöstekstissä kytketä tai yhdistetä pieniin työnantajiin tai vähäiseen työntekijämäärään. Näin ollen säännös johtaisi siihen, että myös työntekijöiden suurella lukumäärällä olisi jatkossa aiempaa enemmän vaikutusta irtisanomisperusteen täyttymisen harkinnassa. Pelkän henkilöstön lukumäärän vaikutuksen korostaminen säännöksessä voi johtaa siihen, että irtisanomisperusteen täyttyminen olisi nykyistä vaikeampaa silloin, kun suuri työnantaja, toisin sanoen työnantaja, jonka työntekijöiden lukumäärä on suuri, irtisanoisi työntekijän. Tätä ei kuitenkaan näytetä perustelujen mukaan tarkoitetun, koska siinä todetaan, että ”säännösehdotuksella ei olisi tarkoitus muuttaa sellaisen työnantajan irtisanomiskynnystä, jonka henkilöstömäärä on suuri.”

Lakiteksti ja perustelut ovat edellä kerrotuin tavoin ristiriidassa keskenään. Tavoite ulottaa vaikutukset vain pieniin yrityksiin, ei täyty ehdotetulla säännösmuotoilulla.

Ehdotus perustuu olettamaan siitä, että irtisanomiskynnyksen alentaminen madaltanee yritysten työllistämiskynnystä, ja että muutos myös madaltaisi pienen työnantajan irtisanomiskynnystä. Perustelut ovat sisällöltään ristiriitaiset. Yhtäältä kysymys on ’vain’ työnantajan henkilöstön lukumäärän huomioon ottamisen korostamisesta kokonaisarvioinnissa. Toisaalta perusteluissa tuodaan selkeästi esille, että muutoksella tavoitellaan nimenomaan irtisanomiskynnyksen madaltamista.

[1] Sivulla 23 todetaan, että kysymys olisi pienten työnantajien *erityispiirteiden* huomioon ottamisesta.

Tällä hetkellä ei ole olemassa mitään objektiivisesti todettavaa, yhtä ja yleistä *irtisanomiskynnystä*. Ehdotus kuitenkin noudattelee ajattelua siitä, että muun muassa työntekijän luottamuksen menettämistä arvioitaisiin eri tavoin työnantajan koosta riippuen tai että työntekijän työntekoedellytysten muuttumisen arviointi voisi riippua siitä, onko työnantaja iso vai pieni (”työntekijän moitittavalla menettelyllä tain työntekoedellytysten muutoksella on työnantajaan tuntuvia vaikutuksia tämän toiminnan pienimuotoisuudesta johtuen.”). Työntekijän laiminlyönnin tai rikkomuksen moitittavuuteen ei vaikuta eikä voi vaikuttaa työnantajan koko. Tämän estää jo perustuslain mukainen yhdenvertaisen kohtelun velvoite. Työnantajan koko ei vaikuta myöskään siihen, millainen työntekijän työntekoedellytysten muuttuminen voi lähtökohtaisesti tulla arvioitavaksi irtisanomisperusteena. Eri asia on se, että jo tälläkin hetkellä, kun henkilöön liittyvän irtisanomisperusteen täyttymisen arviointi on sekä kohtuus- että kokonaisarviointia, vaikuttavat perusteen täyttymisen kokonaisarvioinnissa muun ohessa työnantajan mahdollisuudet jatkaa työsuhdetta järjestelemällä töitä ja sijoittamalla työntekijä irtisanomisen vaihtoehtona muuhun työhön. [2]

Vaikutusten arviointi

Hallitus ei ole esittänyt sääntelyn perusteeksi laissa olevia puutteita ja/tai oikeuskäytännössä esille tulleita epäkohtia, joita esityksellä pyrittäisiin korjaamaan. Esitys olisi edellyttänyt selvitystä ja tietoa siitä, että työsopimuslakia sovellettaisiin käytännössä sen sanamuodon vastaisesti. Mainittua selvitystä ei siis ole esitetty. Käsitykseni mukaan työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 1 momentin soveltaminen ja siihen liittyen kokonais- ja kohtuuarviointi eivät ole näyttäytyneet käytännössä ongelmana. Havaittavissa ei ole ollut, että nimenomaan pienet työnantajat joutuisivat irtisanomisperusteen kokonaisarvioinnissa muita työnantajia heikompaan tai epäedullisempaan asemaan.

Ehdotukseen ei sisälly sellaista arviointia, jonka perusteella ehdotettua työsopimuslain säännöstä voitaisiin pitää tarkoituksenmukaisena. Ehdotus perustuu pääosin epämääräisiin arvioihin ja olettamiin, mikä ei vastaa hyvän lainvalmistelun periaatteita.

[2] Ks. esim. korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2012:89 (ään.), jonka perustelujen kohdassa 19 todetaan: ”Voidaan olettaa, että Finnairin suurena työnantajana olisi voinut sijoittaa A:n irtisanomisajaksi tilapäisesti muihin tehtäviin kuin esimiestehtäviin tai muuten erityistä luottamusta vaativiin tehtäviin organisaatiossaan.”

Vaikutusten arviointi on jäänyt muutoinkin puutteelliseksi. Asiassa olisi ollut yksinkertaista selvittää muun ohessa se, kuinka monessa yleissitovassa työehtosopimuksessa on sovittu irtisanomisen perusteista. Tällä tavoin olisi saatu nyt suhteellisen selkeä käsitys säännöksen vaikuttavuudesta, eli kuinka moneen työntekijään se voi käytännössä vaikuttaa ja kuinka monta heistä on naisia ja miehiä.

Esityksen sivulla 16 tuodaan esille, että ”jos pienen yrityksen erityisolosuhteiden huomioon ottaminen irtisanomisperusteiden kokonaisharkinnassa rohkaisee työnantajia palkkaamaan työntekijöitä määräaikaisten työsuhteiden sijasta toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin, tämä parantaisi työntekijän asemaa työmarkkinoilla ja voisi lisätä työpaikalla tapahtuvaa kouluttamista pienissä yrityksissä.” Ehdotuksessa on muitakin vastaavantyyppisiä epäloogisia toteamuksia. Määräaikainen työsopimus edellyttää laissa säädettyä perusteltua syytä, joka osoittaa, että työnantajan työvoiman tarve ei ole pysyvä. Näin ollen määräaikaisen työsopimuksen vaihtoehtona tuskin tulee käytännössä harkittavaksi toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, koska niillä on tarkoitus kattaa erityyppistä työvoiman tarvetta. Näin ollen ehdotuksessa esille tuotua mahdollista positiivista vaikutusta voidaan pitää harhaanjohtavana.

Viranomaisvaikutuksissa on jäänyt tarkastelematta mahdollisten riitojen aiheuttama resurssointitarve tuomioistuimissa.

Kategorinen ajattelu

Esitys perustuu olettamaan siitä, että pieni yritys on huonosti menestyvä tai että vähäinen henkilöstömäärä korreloi yrityksen kannattavuuden kanssa (”pienellä työnantajalla voi olla heikommat mahdollisuudet kohdata sellaisia menetyksiä, jotka ovat seurausta työntekijän velvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä---.”) Näinhän ei käytännössä aina ole, sillä työnantaja voi menestyä taloudellisesti hyvin, vaikka sen työntekijämäärä on vähäinen.

Esityksessä pieni työnantaja mielletään itse asiassa ainakin paikka paikoin henkilöksi: ”kun pieni työnantaja palkkaa työntekijöitä, työnantaja ja työntekijä ovat molemmat hyvin riippuvaisia toisistaan. *Heidän* keskinäisellä luottamuksellaan ja lojaliteetillaan on aivan erityinen merkitys.” Esityksessä sivuutetaan se, että työnantajat ovat pääosin

oikeushenkilöitä. Työntekijä on sopimussuhteessa mainittuun oikeussubjektiin, ei siis yksittäiseen henkilöön.

Työntekoedellytysten olennainen muuttuminen

Työnantajan henkilöstön lukumäärä tulisi ehdotuksen mukaan vaikuttaa nykyistä enemmän myös silloin, kun irtisanomisperusteena on työntekijän työntekoedellytysten olennainen muuttuminen. Ehdotuksessa ei kuitenkaan kerrota, milloin on kysymys tässä tarkoitetusta työntekoedellytysten muuttumisesta ja miten se voitaisiin käytännössä ottaa eri tavoin huomioon erikokoisten työnantajien kohdalla. Työntekoedellytykset voivat muuttua olennaisesti työntekijän riskipiirissä olevan seikan johdosta, kuten ajokiellon tai vapausrangaistuksen johdosta. Ne voivat muuttua kuitenkin myös työnantajan riskipiiriin kuuluvan seikan, kuten huonon työilmapiirin johdosta. Viimeksi mainitut ovat jääneet tarkastelematta esityksessä. Työntekoedellytysten muuttumisen tarkastelu on muutoinkin jäänyt liian vähäiseksi.

Nykyistä oikeuskäytäntöä suuremman painoarvoa antaminen

Ehdotuksessa korostetaan, että pienten työnantajien erityisten olosuhteiden on tarkoitus saada irtisanomisperusteen punninnassa nykyistä lakia ja oikeuskäytäntöä suurempi painoarvo. Siinä ei kuitenkaan miltään osin ole selvitetty nykyistä oikeuskäytäntöä, saati tuotu esille, millainen vastuu uuden säännöksen soveltamisesta aiheutuisi tuomioistuimille.

Ehdotus on pääosin irrallinen voimassa olevan lain mukaisen irtisanomisperusteen käytännön arvioinnista, eikä siinä ole otettu huomioon sitä, että kantajan kanne ja vastaajan vastaukset vaikuttavat siihen, millaisiksi riita tuomioistuimessa ’muodostuu’. Ehdotus on kirjoitettu ikään kuin olettaen, että riitatilanteessa tuomioistuin ottaa omasta aloitteestaan asioita huomioon.

Soveltajan vastuu

Ehdotuksessa ei pyritä kertomaan lain soveltajalle, mitä työnantajan pienuudella tarkoitetaan. Pienuuden arviointi on tarkoituksellisesti jätetty oikeuskäytännön varaan, jossa se esityksen

mukaan arvioidaan tapauskohtaisesti. Hyvään lainvalmisteluun kuuluu kuitenkin se, että lainlaatijan kertoo lainsoveltajalle edellä mainittua enemmän. Kun lainsäätäjä ei ole ottanut kantaa, milloin ja minkä suuruinen työntekijöiden lukumäärä vaikuttaa kokonaisarviointiin, synnytetään oikeudellinen epävarmuus.

Edelleen ehdotuksen mukaan oikeuskäytännöstä riippuu viime kädessä se, miten laajalle ja kuinka suuriin yrityksiin lakimuutoksella tulee olemaan vaikutusta. Oikeuskäytännön katsotaan myös määräävän toimenpiteen efektiivisen vaikuttavuuden. Esityksessä on luotu oikeuskäytännöstä idealistinen kuva ottamatta huomioon, että oikeuslähdeopin mukaan vain korkeimman oikeuden tuomiot voivat ylipäänsä vaikuttaa lain tulkintaan. Esityksestä on myös unohtunut tarkastella, kuinka kauan kestää ennen kuin mahdollista lain tulkinnassa apuna käytettävää oikeuskäytäntöä (korkeimman oikeuden ratkaisuja) voi edes syntyä. Työoikeudellisen riidan käsittely vie käräjäoikeudessa yleensä vähintään vuoden. Mahdollinen hovioikeusvaihe kestää ainakin noin vuoden lisää. Jos asia etenee valitusluvan myötä korkeimpaan oikeuteen, kuluu sen käsittelyyn luultavimmin useampi vuosi. Mahdollista lain tulkinnassa apuna käytettävää oikeuskäytäntöä voisi siis olla odotettavissa aikaisintaan noin 4-5 vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Lisäksi on otettava huomioon se, että kysymys on silloinkin korkeintaan muutamasta yksittäisistä tapauksista, joiden arvo käytännölle voi olla vähäinen. Käsillä ei olisi siis mikään ensivaiheen oikeudellinen epävarmuus vaan luultavimmin pitkään, useita vuosia jatkuva oikeudellinen epäselvyys.

Edelleen on otettava huomioon se, että vain isommissa käräjäoikeuksissa tuomarit voivat erikoistua tai keskittyä työoikeudellisiin riitakysymyksiin. Työoikeudellinen asiantuntemus saattaa siis olla käräjäoikeuksissa sattumanvaraista.

Esityksestä on unohtunut se, että lainmuutos saattaa synnyttää aiempaa enemmän riitoja. Odotettavissa on, että mahdolliset irtisanomisriidat tulevat olemaan nykyistä hankalampia, koska niissä saatetaan joutua erikseen arvioimaan, onko kysymys ehdotuksessa tarkoitetusta pienestä työnantajasta. Toisaalta epäselvyyttä aiheuttanee myös se, missä vaiheessa työnantajan koko on arvioinnissa merkittävä, toisin sanoen, vaikuttaako se irtisanomista harkittaessa, irtisanomishetkellä, irtisanomisaikana vai koko prosessin ajan. Ongelmia syntyy myös muun muassa tilanteissa, joissa työnantajan koko muuttuu pienestä suuremmaksi irtisanomisaikana. Tähänkään kysymykseen lainlaatija ei tarjoa minkäänlaista

soveltamisapua. Esityksessä olisi huomioitava tuomioistuinten mahdollinen tarve lisäresursseihin ja tuomareiden lisäkoulutuksen järjestämisen tarve.

Julkissektorin työnantajat

Esitys on laadittu selkeästi silmällä pitäen yksityissektorin työnantajia. Myös julkissektorilla on työsuhteita. Esityksestä ei käy riittävästi ilmi muun muassa se, miten henkilöstön lukumäärä vaikuttaa irtisanomisperusteen arviointiin irtisanojan ollessa julkissektorin työnantaja. Toisaalta, jos ehdotetun säännöksen ei ole tarkoitettu vaikuttavan lainkaan julkissektorilla, saattaa tässäkin olla käsillä yhdenvertaisen kohtelun ongelma.

Muita huomioita

Esityksessä saa epävarman ja sekavan kuvan nykyisen lainsäädännön sisällöstä. Esitys poikkeaa myös aiemmista saman hallinnonalan esityksistä muun ohessa siinä, että asioita on kuvattu puhekielen ilmaisuin ja osittain myös yksipuolisesti.

Kuvattaessa nykytilaa on sivuutettu nykyisen kohtuusarvioinnin sisältö. Kun irtisanomisperusteen arviointi on sekä kohtuus- että kokonaisarviointia, on kummassakin niissä jo tällä hetkellä otettava huomioon sekä työnantajan että työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan.

Kokoavasti

Suhtaudun työsopimuslakia koskevaan esitykseen varauksellisesti. Se on keskeneräinen eikä vastaa käytännössä esille tullutta sääntelytarvetta. Esitystä voidaan pitää tarpeettomana ja nykyistä tilannetta ennemminkin sekoittavana kuin selkeyttävänä. Työnantajan mahdollisuudet turvata työsuhteen jatkuminen on otettu huomioon irtisanomisperusteen kokonaisharkinnassa Suomessa jo pitkään (ks. esim. Kallio, Teuvo: Työntekijän irtisanomissuoja, DL 1985, s. 213). Sitä ole tarpeen korostaan säännöksessä, ellei sitten tavoitteena ole heikentää jotenkin voimassa olevaa irtisanomissuojaa.

Kysymys on pitkälti perusteluilla säätämisestä, koska säännöksen sanamuoto ei vastaa perusteluja. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä hyvän lainvalmistelun ja lainsoveltajan tarvitseman informaation näkökulmasta.

Jos esitys hyväksyttäisiin, tulisi ainakin perusteluja muuttaa niin, että niistä poistetaan kaikki maininnat irtisanomiskynnyksen madaltamisesta. Lisäksi perusteluissa tulee ottaa huomioon nyt tehtyä paremmin julkissektorin työnantajat ja esittää työntekoedellytysten olennaisesta muuttumisesta riittävät perustelut. Edelleen lainsoveltajalle on annettava riittävästi tulkinta-apua muun muassa siihen, miten työntekijöiden lukumäärä voi vaikuttaa ja missä vaiheessa irtisanomisperusteen täyttymistä arvioitaessa.

Korkein on viimeaikaisessa oikeuskäytännössään (mm. KKO 2016:13, KKO 2016:15 ja KKO 2017:55) korostanut työnantajan lojaliteettivelvoitetta ja sen sisältämää velvoitetta työsuhteen jatkuvuuden ylläpitoon. Työnantajalla on katsottu olevan mainittu velvoite, vaikka työnteko estyisi työntekijästä johtuvasta syystä. Tämä merkittävä oikeuskäytäntö, joka puhuu esitystä vastaan, on sivuutettu esityksessä.

Työsopimuslakia koskeva siirtymäsäännös on kirjoitettu puutteellisesti. Sen mukaan ”Työntekijän menettelyyn, joka on tapahtunut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan 7 luvun 2 §:ää sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa.” Siirtymäsäännöksestä on unohtunut se, että arvioitavaksi voi lainvoimaantulon jälkeen tulla myös irtisanominen työntekijän työntekoedellytysten olennaisen muuttumisen johdosta. Siinä ei siis ole kysymys aina *työntekijän menettelystä*. Näin ollen siirtymäsäännöksen olisi oltava esimerkiksi seuraavan sisältöinen: ”Ennen tämän lain voimaantuloa tapahtuneen työntekijän menettelyn ja työntekijän työntekoedellytysten olennaiseen muuttumisen arviointiin, sovelletaan 7 luvun 2 §:ää sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa.”

Lisäksi tulisi korostaa, että ehdotus ei vaikuta mitenkään työsopimuslain 7 luvun 1 §:n tulkintaan (yleissäännös irtisanomisperusteista). Sen mukaan työnantaja saa irtisanoa toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen vain asiallisesta ja painavasta syystä. Tätä syytä arvioidessaan korkein oikeus on todennut, että irtisanomisperuste ei saa olla työnantajan

lojaliteettivelvoitteen vastainen (KKO 2016:15)[3]. Sama asia on todettu voimassa olevan työsopimuslain esitöissä HE 157/2000 vp. Kun työsopimuslain 7 luvun 1 §:ää sovelletaan yhdessä sen 2 §:n kanssa, olisi tämä yhteensovittaminen otettava huomioon myös käsillä olevassa hallituksen esityksessä.

Kunnioittavasti

Jaana Paanetoja

[3] Perustelujen kohta 6: ”Asiallisuus ja painavuus tarkoittaisi myös sitä, että irtisanomisperuste ei saisi olla ristiriidassa työsopimuksesta johtuvan työnantajan lojaliteettivelvoitteen kanssa.”