Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Perustuslakivaliokunnalle

Lausunto
27.11.2018

ASIANTUNTIJALAUSUNTO; HE 227/2018VP; HE EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖSOPIMUSLAIN 7 LUVUN 2 §:N JA TYÖTTÖMYYSTURVALAIN 2 A LUVUN 1 §:N MUUTTAMISESTA

Yleistä irtisanomisen edellytyksistä

Työsopimuslain (55/2001) 7 luvussa säädetään niistä edellytyksistä, joilla työnantaja voi irtisanoa työsopimuksen. Luvun 1 §:n mukaan työnantaja saa irtisanoa toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen vain asiallisesta ja painavasta syystä. Tämä vaatimus koskee sekä työntekijän henkilöön liittyviä irtisanomisperusteita, että taloudellisia ja tuotannollisia irtisanomisperusteita.

Lain 7 luvun 2 §:ssä säädetään työntekijän henkilöön liittyvistä irtisanomisperusteista sekä niiden asiallisuuden ja painavuuden arvioimisesta. Työntekijästä johtuvana tai hänen henkilöönsä liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisena 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.

Pykälän 2 momentissa säädetään kielletyistä irtisanomisperusteista. Kiellettynä irtisanomisperusteena pidetään sairautta, vammaa tai tapaturmaa, jollei työntekijän työkyky ole vähentynyt olennaisesti ja pitkäaikaisesti, eikä työnantajalta voida kohtuudella edellyttää työsuhteen jatkamista. Kiellettyjä irtisanomisperusteita ovat myös työtaistelutoimenpiteiseen osallistuminen, oikeusturvakeinojen käyttäminen sekä poliittiset, uskonnolliset tai muut mielipiteet taikka osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan tai yhdistystoimintaan.

Työntekijälle on lähtökohtaisesti ennen irtisanomista annettava mahdollisuus korjata menettelynsä (varoitus). Lisäksi työnantajan on ennen irtisanomiseen ryhtymistä selvitettävä, olisiko irtisanominen vältettävissä sijoittamalla työntekijä muuhun työhön. Varoituksenantovelvollisuutta tai muun työn selvittämisvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos irtisanomisen perusteena on niin vakava työsuhteeseen liittyvä rikkomus, ettei työnantajalta voida kohtuudella edellyttää sopimussuhteen jatkamista.

Irtisanomisperusteen arvioimisesta (kokonaisarvio)

Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan. Kysymys on siten kokonaisharkinnasta, jossa tarkastellaan kaikkien asiaan vaikuttavien, joko irtisanomisperustetta tukevien tai sitä vastaan puhuvien seikkojen kokonaisuutta.

Voimassa olevan lain esitöissä (HE 157/2000 vp., s. 98) todetaan, että arvioinnissa vaikuttavia seikkoja voisivat olla esimerkiksi työntekijän rikkeen laatu ja vakavuus, työntekijän asema ja hänen suhtautumisensa tekoonsa tai käyttäytymiseensä, työn luonne, työn teettämiseen liittyvä erityispiirteet ja työnantajan asema.

Esityksessä ehdotetut muutokset kokonaisarviointiin

Esityksessä ehdotetaan lain 7 luvun 2 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että yllä kuvatussa kokonaisarvioinnissa otettaisiin huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä sekä työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan. Muutoksen tarkoituksena on nykytilaan nähden korostaa työnantajan henkilöstömäärän merkitystä kokonaisharkinnassa siten, että pienten työnantajien erityiset olosuhteet saisivat irtisanomisperusteen punninnassa nykyistä suuremman painoarvon.

Ehdotetun säännöksen taustalla ovat pienen työnantajan suhteellisesti heikommat edellytykset kantaa työntekijän moitittavan menettelyn tai työntekoedellytysten heikentymisen seurauksia. Tässä tarkastelussa merkityksellisiä seurauksia voisivat olla ainakin työyhteisön toimivuuden heikentyminen, työnantajalle koituvat taloudelliset menetykset taikka työnantajan ja työntekijän välinen luottamuspula.

Irtisanomiselta edellytettäisiin jatkossakin asiallista ja painavaa syytä, mutta perustetta arvioitaessa työnantajan henkilöstömäärälle ja työntekijän moitittavan menettelyn tai työntekoedellytysten muuttumisen seurauksille pienen työnantajan kannalta annettaisiin suurempi merkitys. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia kiellettyjä irtisanomisperusteita, varoitusmenettelyä ja muun työn selvitysvelvollisuutta koskeviin säännöksiin.

Irtisanomisperustetta koskevien muutosten suhde perustuslakiin

Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan työsuhteen päättämisen perusteista on säädettävä lailla. Säännöksen mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Säännöksen on katsottu edellyttävän, että laissa on säädettävä työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavista syistä. Työsuhteen osapuolten kannalta säännös merkitsee sitä, että vain laissa säädetyt syyt oikeuttavat työstä erottamiseen (ks. HE 309/1993 vp s. 69). Perustuslakivaliokunnan käytännössä säännöksen on sittemmin todettu kattavan kaikki tapaukset, joissa henkilön työnteko toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan (ks. PeVM 11/1996 vp).

Myös Suomea sitovissa ILO:n yleissopimuksessa nro 158 että Euroopan sosiaalisen peruskirjan 24 artiklassa irtisanomiselta edellytetään pätevää syytä. Lisäksi kummassakin asiakirjassa mainitaan perusteet, jotka eivät ole päteviä irtisanomisperusteita. Nämä perusteet ovat yhdenmukaisia työsopimuslain kiellettyjä irtisanomisperusteita koskevan voimassa olevan 7 luvun 2 §:n 2 momentin kanssa, jotka jäisivät esityksessä ennalleen.

Työnantajan henkilöstömäärän huomioon ottaminen esityksessä ehdotetulla tavalla irtisanomisperustetta koskevassa kokonaisarvioinnissa ei olisi ongelmallinen perustuslain 18 §:n 3 momentin taikka Suomea sitovien kansainvälisten sitoumusten kannalta. Muutoksella nostettaisiin lain tasolle erityinen arviointikriteeri, joka jo voimassa olevaa lakia koskevassa soveltamiskäytännössä on jossakin määrin otettu huomioon. Säännös edellyttäisi irtisanomiselta jatkossakin asiallista ja painavaa syytä. Lisäksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 2—5 momenttia sovellettaisiin kaikenkokoisissa yrityksissä.

Koska ehdotettu muutos kohdistuisi nimenomaan pienten työnantajien palveluksessa työskenteleviin työntekijöihin, esitystä on tarpeen arvioida myös perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta. Momentti sisältää yleisen yhdenvertaisuusvaatimuksen, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuusvaatimus kohdistuu myös lainsäätäjään. Säännöksen kanssa ristiriidassa olisi laki, joka ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta, siis mielivaltaisesti, asettaisi kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Lainsäädännölle voi olla ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenee myös, että yhdenvertaisuutta koskevasta vaatimuksesta ei aiheudu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp, s, 42—43 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3). Tästä johtuen kynnys todeta tietty laki perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi on korkea (PeVL 52/2016 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on myös eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen siitä, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Arvioitaessa esitystä yhdenvertaisuuden näkökulmasta on keskeistä huomata, että ehdotettu sääntely perustuisi pienen ja suuren työnantajan erilaisiin olosuhteisiin. Pienellä työnantajalla voi olla heikommat mahdollisuudet kestää työntekijän moitittavan menettelyn seurauksia riippumatta siitä, ovatko nämä seuraukset taloudellista vahinkoa, työyhteisön toiminnan heikentymistä vai luottamuspulaa. Lainsäädännössä on tällaisessa tilanteessa otettava huomioon myös työnantajan asema siten, että sääntelyä voidaan pitää molempien työsuhteen osapuolten kannalta kohtuullisena ja tasapainoisena. Erottelua ei siten voida pitää mielivaltaisena, vaan se perustuisi työnantajien erilaisiin olosuhteisiin.

Sääntelyn tarkoituksena on työllistämiskynnyksen madaltaminen ja sen vuoksi esityksen voidaan katsoa liittyvän julkisen vallan perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn työllisyyden edistämistehtävään. Vaikka tutkimuskirjallisuuden perusteella säännösten vaikutukset ovat epävarmoja, arvioidaan ehdotetulla muutoksella olevan myönteisiä vaikutuksia työllistämiskynnykseen, tuottavuuteen ja työmarkkinoiden dynamiikkaan.

Työttömyysturvalakia koskevat muutokset

Esityksessä ehdotetaan myös työttömyysturvalain (1290/2002) muuttamista. Työsuhteen päättymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaikaa eli ns. karenssia lyhennettäisiin nykyisestä 90 päivästä 60 päivään tilanteissa, joissa työnantaja on päättänyt työsuhteen työntekijästä johtuvasta syystä. Kysymys olisi tilanteista, joissa työnantaja on purkanut työsopimuksen koeaikana, työntekijä on irtisanottu työsopimuslain 7 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla perusteella tai työnantaja on purkanut työsopimuksen työsopimuslain 8 luvun 1 §:n perusteella.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että seuraamuksena käytetyn työttömyysetuuden epäämisen pitää olla asiallisesti perustellussa suhteessa muun muassa siihen, mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Työttömyysturvalain muutos vastaisi valiokunnan näkemystä. Muutoksella kohtuullistettaisiin työsuhteen päättymisen perusteella asetettavan korvauksettoman määräajan kestoa, koska työsopimuslain muutoksen perusteella irtisanomisperusteen kokonaisarvioinnissa otettaisiin huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä.

Perustuslaissa turvataan ihmisten yhdenvertaisuus. Työttömyysturvalain muutoksen kannalta tällä on merkitystä, koska työnhakijan syyksi luettava työsuhteen päättymiseen johtanut menettely voi olla työvoimapoliittisesti arvioituna yhtä moitittavaa riippumatta työnhakijan entisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden määrästä. Työttömyysturvalain muutos olisi soveltamisalaltaan työsopimuslain muutosta laajempi ensinnäkin siten, että työnhakijan aiemman työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden määrä ei vaikuttaisi korvauksettoman määräajan kestoon.

Työttömyysturvalain muutoksen soveltamisala olisi työsopimuslain muutosta laajempi myös siten, että lyhyempi korvaukseton määräaika asetettaisiin työnantajan purettua työsopimuksen koeaikana ja työnantajan purettua työsopimuksen työsopimuslain 8 luvun 1 §:n perusteella.

Työnantaja voi purkaa työsopimuksen koeaikana irtisanomista lievemmillä perusteilla. Tämän vuoksi ei ole perusteltua, että työnhakijalle asetettaisiin näissä tilanteissa nykyistä vastaavasti 90 päivän korvaukseton määräaika, jos korvauksettoman määräajan kestoa lyhennetään irtisanomisten osalta.

Tilanteista, joissa työnantaja on purkanut työsopimuksen työsopimuslain 8 luvun 1 §:n perusteella, ei ole saatavissa tilastotietoja. Oletettavasti määrä on kuitenkin selvästi irtisanomisia vähäisempi. Vaikka työsopimuslaissa säädettyjä työsopimuksen purkamisperusteita ei ehdoteta muutettavaksi, korvauksetonta määräaikaa lyhennettäisiin tältäkin osin. Tätä on pidetty tarkoituksenmukaisempana kuin oletettavasti harvoja työnhakijoita koskevasta poikkeuksesta säätämistä.

Tilanteissa, joissa työntekijä päättää työsuhteensa itse, korvaukseton määräaika säilyisi nykyistä vastaavasti 90 päivänä. Ratkaisu ohjaisi työntekijää pysymään työssä silloin, kun työn jatkuminen on työnantajan puolesta mahdollista.

Nykyistä vastaavasti korvaukseton määräaika asetettaisiin vain silloin, kun työsuhde on päättynyt työnhakijan sellaisen menettelyn takia, jota on pidettävä työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavana. Kyse olisi aina tilanteista, joissa korvaukseton määräaika aiheutuisi työnhakijan omasta käyttäytymisestä.