## Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

**Asia: HE 227/2018 vp laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta**

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä kirjallisena lausuntona hallituksen esityksestä 227/2018 vp esitän kunnioittaen seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työsopimuslain henkilöön liittyviä irtisanomisperusteita koskevaa säännöstä siten, että irtisanomisen perusteena olevan syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa olisi kokonaisarvioinnissa otettava huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 18 §:n 3 momentin säännöksen kannalta. Kyseisen säännöksen mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Perustuslain esitöiden mukaan säännös edellyttää, että laissa on mainittava työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Lainsäätäjää sitoo tällöin myös perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johdettu mielivallan kielto. Työsuhteen osapuolten kannalta säännös merkitsee sitä, että vain laissa säädetyt syyt oikeuttavat työstä erottamiseen (HE 309/1993 vp, s. 69).

Voimassa olevat työsopimuslain säännökset työsopimuksen irtisanomisperusteista on säädetty aikanaan tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta totesi tuolloin, että työsopimuslakiehdotuksessa oli kattavasti säännelty työsuhteen

osalta työstä erottamisen perusteet. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotuksiin sisältyi joustavia ilmaisuja, jotka kuitenkin ”asiayhteydessään täsmentyvät tarpeeksi esimerkiksi tähänastisten tulkintojen perusteella” (PeVL 41/2000 vp, s. 7).

Hallituksen esitys jättäisi ennalleen työsopimuslain yleissäännöksen (TSL 7 luvun 1 §) irtisanomisperusteista, jonka mukaan työnantaja saa irtisanoa toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen vain asiallisesta ja painavasta syystä. Samoin ennalleen jäisi työntekijän henkilöön liittyviä irtisanomisperusteita koskeva perussäännös (TSL 7 luvun 2 §:n 1 virke), jonka 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.

Hallituksen ehdottama lisäys kohdistuisi ainoastaan saman momentin toiseen virkkeeseen, jonka nykysisällön mukaan syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan. Tähän lisättäisiin nyt erillinen maininta, jonka mukaan ”kokonaisarvioinnissa on otettava huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä”.

Hallituksen esityksessä ei siten puututtaisi varsinaisesti työsuhteen irtisanomisperusteisiin eli asiallisen ja painavan syyn vaatimukseen sekä siihen, mitä voidaan pitää työntekijästä johtuvana tai hänen henkilöönsä liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena. Lisäys kohdistuisi vain asiallisen ja painavan perusteen kokonaisarvioinnissa vaikuttavien seikkojen listaukseen. Tältäkin osin on käsittääkseni mahdollista, että työnantajan palveluksessa oleva henkilömäärä voitaisiin ottaa huomioon jo säännöksen nykyisen sanamuodon puitteissa (”työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan”).

Perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta on olennaista, että työntekijän irtisanomisperusteet on kattavasti säädetty laissa. Tämän ohella voidaan edellyttää, että irtisanomisperusteet on laissa säädetty niin täsmällisesti, että niiden tulkinta on riittävän ennustettavaa. Tämä käy ilmi perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta kannasta, jonka mukaan työsopimuslain irtisanomisperusteita koskeviin säännöksiin sisältyvät joustavat ilmaisut ”asiayhteyksissään täsmentyivät tarpeeksi esimerkiksi tähänastisten tulkintojen perusteella” (PeVL 41/2000 vp, s. 7).

Ehdotetun muutoksen vaikutus irtisanomisperusteiden tulkintaan jää hyvin avoimeksi. Esityksessä viitataan siihen, että irtisanomisperusteen olemassaolo varmistuu vasta tuomioistuimen ratkaistua asian (HE, s. 7). Esityksen mukaan riippuu viime kädessä oikeuskäytännöstä, miten laajalle ja kuinka suuriin yrityksiin lakimuutoksella tulee olemaan vaikutusta (HE, s. 14). Lisäksi perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että uusi sääntely voi aiheuttaa ensi vaiheessa oikeudellista epävarmuutta, sillä irtisanomisperusteen sisältö muotoutuu viime kädessä oikeuskäytännön perusteella (HE, s. 16). Muutoksen merkitys vieritetään merkittävältä osin myöhemmän oikeuskäytännön varaan, mikä vähentää työntekijän henkilöön liittyvien irtisanomisperusteiden tulkinnan ennakoitavuutta nykyiseen oikeustilaan verrattuna.

Hallituksen esityksen perusteluissa on lisäksi nähtävissä perustuslain 18 §:n 3 momentin näkökulmasta ongelmallista ”perusteluilla säätämistä”. Säännökselle perusteluissa annettua merkityssisältöä ei voida sellaisenaan lukea säännöksen sanamuodosta. Perustelujen mukaan tarkoituksena olisi nykytilaan nähden korostaa työnantajan henkilöstömäärän merkitystä kokonaisharkinnassa siten, että pienten työnantajien erityiset olosuhteet saavat irtisanomisperusteen punninnassa nykyistä lakia ja oikeuskäytäntöä suuremman painoarvon. Merkityksellistä olisi perustelujen mukaan nimenomaan työnantajan pieni henkilömäärä, Sen sijaan lakiehdotuksella ei olisi tarkoitus muuttaa sellaisen työnantajan irtisanomiskynnystä, jonka henkilöstömäärä on suuri (HE, s. 8). Perustelujen mukaan ehdotettujen muutosten voidaan katsoa madaltavan pienen työnantajan irtisanomiskynnystä tilanteessa, jossa työntekijän menettelyllä on työnantajaan nähden olennainen vaikutus tämän pienestä koosta johtuen (HE, s. 10). Toteamus pienen työnantajan irtisanomiskynnyksen madaltumisesta ei kuitenkaan suoraan ole johdettavissa ehdotetusta säännösmuotoilusta, jossa ei muuteta asiallisen ja painavan syyn vaatimusta eikä määritelmää siitä, mitä on pidettävä työntekijän henkilöön liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena.

Perustuslain 18 §:n 3 momentin näkökulmasta ei voida pitää tyydyttävänä sitä, että irtisanomista koskeva sääntely muodostuu lainsäädännön muutoksen johdosta edellä esitetyllä tavalla epäselväksi sekä olennaisesti vain perusteluissa esitettyjen käsitysten ja myöhemmän, vasta ehkä useiden vuosien jälkeen täsmentyvän oikeuskäytännön varaan jääväksi.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena on madaltaa pienen työnantajan irtisanomiskynnystä tilanteessa, jossa työntekijän menettelyllä on työnantajaan olennainen vaikutus tämän pienestä koosta johtuen (HE, s. 10). Tämä merkitsee käänteisesti sitä, että työntekijän irtisanomissuojan taso voi muodostua erilaiseksi riippuen työnantajayrityksen koosta. Tällaista

irtisanomissuojan erityistä on perusteltua arvioida perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten valossa. Nähdäkseni erilainen kohtelu ei kuitenkaan tässä yhteydessä perustu perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla työntekijän henkilöön liittyvään syyhyn. Siten arviointipohjana on perustuslain 6 §:n 1 momentin yleislauseke, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä säännös sisältää kiellon asettaa ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta, siis mielivaltaisesti, ihmisiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (ks. HE 309/1993 vp, s. 42-43). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on yleisen yhdenvertaisuussäännöksen osalta usein korostettu lainsäätäjän laajahkoa harkintamarginaalia. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunnan käytännössä on katsottu, etteivät erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2).

Lakiehdotuksessa ei suoranaisesti säädetä siitä, että pienempien työnantajien palveluksessa olevien työsuhdeturva olisi heikompi kuin suurempien työnantajien palveluksessa olevien, vaikka perusteluista voidaan tällaiselle käsitykselle saadakin tukea (vrt. HE, s. 10). Perusteluissa on esitetty joitakin työyhteisön toimivuuteen, taloudellisiin menetyksiin ja luottamuspulaan liittyviä näkökohtia, joiden kannalta työantajan palveluksessa olevien henkilöiden määrällä voi olla merkitystä irtisanomisperusteen asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa. Perustelujen mukaan esimerkiksi pieni työyhteisö on herkempi häiriötilanteille ja työntekijän rikkeen tai laiminlyönnin seuraukset voivat heijastua koko työyhteisön toimintaan. Pienellä työnantajalla voi olla heikommat mahdollisuudet kohdata taloudellisia menetyksiä, jotka voivat seurata työntekijän velvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä tai hänen työntekoedellytystensä heikentymisestä. Lisäksi työnantajan tai työntekijän välisellä luottamussuhteella voidaan katsoa olevan suurempi merkitys silloin, kun työnantajan henkilöstömäärä on pieni (ks. HE, s. 9). Tällaisten seikkojen huomioon ottamista riittävien irtisanomisperusteiden olemassa oloa arvioitaessa ei voida pitää mielivaltaisina. Sen sijaan irtisanomiskynnyksen määräytyminen kategorisesti erilaiseksi sen mukaan, minkä suuruinen henkilöstömäärä työnantajan palveluksessa on, voisi muodostua mielivaltaiseksi erotteluksi. Käsitykseni mukaan ehdotuksessa, joka ainoastaan korostaa työnantajan palveluksessa olevien lukumäärän huomioon ottamista irtisanomisperusteiden käsillä olon kokonaisarvioinnissa, ei ole kuitenkaan kyse tällaisesta kielletystä erottelusta.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että perustelujen mukaan sääntelyn tarkoituksena on työllistämiskynnyksen madaltaminen ja sen vuoksi esityksen voidaan katsoa liittyvän julkisen vallan perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn työllisyyden edistämistehtävään (HE, s. 28). Toisaalta esityksen perusteluista käy ilmi, että irtisanomissuojan heikentämisen työllisyysvaikutusta ei voida olemassa olevan tutkimustiedon perusteella luotettavasti arvioida (HE, s. 13). Irtisanomissuojan heikennyksen nettovaikutusta työllisyyteen pidetään hallituksen esityksessä viitatuissa selvityksissä ”hyvin pienenä” tai ”epäselvänä” (HE, s. 11-12). Perusoikeutta rajoittavan sääntelyn oikeasuhtaisuus edellyttää myös sitä, että sääntely on tarkoitukseensa soveltuva eli sen avulla voidaan ylipäätään saavuttaa tavoite, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeuden rajoitusperusteena. Soveltuvuusvaatimuksessa on kyse ennusteesta sen suhteen, onko valittu rajoitussääntely ylipäätään tehokas keino tavoitteen saavuttamiseksi (ks. tarkemmin Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, 2001, s. 212-214). Käsillä olevassa tilanteessa on käytettävissä olevien selvitysten valossa ainakin hyvin epävarmaa, että lakiehdotuksella olisi merkittäviä työllisyyden edistämisvaikutuksia. Tämän vuoksi ehdotettua sääntelyä ei voida valtiosääntöoikeudellisesti oikeuttaa kytkemällä se perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä.

Hallituksen esityksen sisältämässä toisessa lakiehdotuksessa ehdotetaan työttömyysturvalakia muutettavaksi siten, että työsuhteen päättymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaikaa lyhennettäisiin nykyisestä 90 päivästä 60 päivään tilanteissa, joissa työnantaja on päättänyt työsuhteen työntekijästä johtuvasta syystä. Työttömyysturvan ehtojen arvioinnissa lähtökohtana on perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetty oikeus perustoimeentulon turvaan. Valiokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle. Valiokunta on hyväksynyt myös sanktioina käytettävät korvauksettomat kaudet. Sanktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Korvauksetta jääviä ajanjaksoja ei myöskään voi kehittää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslaista aiheutuvan velvoitteen kiertämiseksi (esim. PeVL 2/2012 vp, s. 2).

Lakiehdotuksessa lyhennettäisiin karenssiajan pituutta tilanteissa, joissa työnantaja on päättänyt työsuhteen työntekijän henkilöstä johtuvasta syystä. Ehdotus parantaa siten tällaisten työttömien oikeutta perustoimeentulon turvaan. Toinen lakiehdotus on siten valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

Turussa 28.11.2018

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori

Turun yliopisto