

Asia: VN/19527/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi henkilöön liittyvää irtisanomisperustetta koskevan lainsäädännön muuttamisesta (työsopimuslain ja merityösopimuslain muuttaminen)

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä lausuttavaa esitysluonnoksesta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa on todettu, että henkilöön liittyvän irtisanomisperusteen sääntelyä muutetaan niin, että työsopimuksen päättämiseen riittäisi jatkossa asiallinen syy. Hanke liittyy hallitusohjelmassa aiheeseen ”Työllistämisen esteiden purkaminen”, jolloin esityksen mielekkyyttä tulee arvioida siitä näkökulmasta, tukevatko sen toimenpiteet työllisyysasteen nostoa. Tämä on todettu myös lakiluonnoksen luvussa 3 Tavoitteet, jossa todetaan, että ”esityksen tavoitteena on – vahvistaa erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytyksiä”.

AKI-liitot ry katsoo, että esityksen vaikutukset on arvioitu puutteellisesti. Vaikutustenarviointi ei voi perustua ainoastaan tutkimuskirjallisuuteen – etenkin kun sitä ei esimerkiksi luvun 4.2.2.3 osalta ole – vaan työ- ja elinkeinoministeriön tulee jatkovalmistelussa toteuttaa selvityksiä omatoimisesti, jotta uudistuksen vaikutuksista saadaan riittäviä arvioita.

AKI-liitot ry katsoo, että ehdotuksessa esitetyt arviot työelämään, työntekijöihin ja työttömyysriskiin ovat riittämättömiä ja epäselviä. Lakimuutosten yksi ilmeinen vaikutus on se, että sen myötä entistä useampi palkansaaja tulisi irtisanotuksi henkilöön liittyvien syiden perusteella. Henkilöön liittyvän irtisanomisperusteen madaltaminen voi vaikuttaa henkilöperustein irtisanottujen palkkasaajien mahdollisuuksiin työllistyä uudelleen. Tämän vuoksi esitys on omiaan johtamaan työttömyyden pitkittymiseen henkilökohtaisesti ja kasvuun yhteiskunnassa yleisesti. Näin ollen esitys ei ainakaan useiden vuosien, jopa vuosikymmenien aikavälillä, tule nostamaan työllisyysastetta tavalla, jota hallitusohjelmassa sekä lakiesityksen perusteluissa tavoitellaan.

Vaikutuksenarvioinneista puuttuu kokonaan arviointi siitä, miten irtisanomiskynnyksen laskeminen vaikuttaa työsopimuksen ehdoista, erityisesti palkkauksesta käytäviin neuvotteluihin. On odotettavissa, että vastapainona alemmasta irtisanomiskynnyksestä työntekijät odottavat esimerkiksi korkeampaa palkkatasoa, joka takaisi korkeamman säästämistä ja sosiaaliturvan mahdollisessa irtisanomistilanteessa. Koska työntekijät, joilla on voimassa oleva työsopimus, eivät ole voineet tällaisesta neuvotella, tulee esitetty uudistus ulottaa koskemaan ainoastaan lain voimaantulon jälkeen solmittavia työsopimuksia, ei nykyisin voimassa olevia. Tätä tukee myös lakiesityksen tarkoitus, joka liittyy uusien työsopimusten solmimiseen ja työllisyysasteen nostoon, ei irtisanomisten helpottamiseen sinänsä.

AKI-liitot ry katsoo, että esitysluonnos on puutteellinen myös sosiaaliturvaan liittyvien vaikutuksenarvioiden osalta. Kun jatkossa entistä suurempi osuus työttömistä työnhakijoista olisi työttömiä henkilöön liittyvän irtisanomisen takia, se voi johtaa työttömyysturvassa asetettavien karenssien määrän kasvuun. On myös mahdollista, että lakimuutokset lisäävät työttömyysturvamenoja, jos nämä irtisanotut eivät työllisty uudelleen irtisanomisajan jälkeen, ennen karenssiajan päättymistä. Esityksen vaikutuksia tulisi arvioida kattavammin näiltä osin.

AKI-liitot ry katsoo myös, että julkisen sektorin näkökulmasta esitys lisää perusteettomia eroja viranhaltijoiden/virkamiesten ja työsopimussuhteisten työntekijöiden välillä. Mikäli esitys toteutetaan, julkisen sektorin työsopimussuhteisten työntekijöiden palvelussuhdeturva heikkenee, kun taas viranhaltijoiden/virkamiesten palvelussuhdeturva pysyy ennallaan, mikä ei ole yhdenvertaista. Julkisella sektorilla ei kuitenkaan ole samankaltaisia liiketoiminnan riskeihin liittyviä työllistämisen esteitä kuin yksityisellä sektorilla. Tämän vuoksi esitetty uudistus ei julkisen sektorin osalta toteuta tavoitetta, jota lakiesityksellä haetaan, nimittäin työllistämisen esteiden madaltamista. AKI-liitot ry katsookin, että uudistuksesta tulee rajata pois julkisen sektorin työnantajat, joihin sovellettaisiin jatkossakin aiempaa sääntelyä.

AKI-liitot ry katsoo, että kokonaisuudessaan esitetyt muutokset aiheuttavat oikeudellista epävarmuutta ja lisäävät irtisanomissuojasääntelyn ennalta-arvaamattomuutta. Tukea tulkintaan ei saada enää aikaisemmasta oikeuskäytännöstä, koska se menettää lakimuutosten myötä merkitystään. Uuden oikeuskäytännön ja sitä myötä oikeusvarmuuden muodostumisessa kestää vähintään vuosikymmen.

2. Asiallisen syyn vaatimus ja sen täsmentäminen (luonnoksen 7 luvun 2 §:n 1 momentti)

AKI-liitot ry vastustaa ehdotettuja muutoksia eli työsopimuslain 7 luvun 1 §:n kumoamista sekä 7 luvun 2 §:n 1 momenttiin tehtäviä muutoksia.

Esityksessä ei ole riittävästi arvioitu työsopimuslain 7 luvun 1 §:n yleissäännöksen kumoamisen vaikutuksia työntekijöiden työsuhdeturvaan. Säännöstä sovelletaan nykyisin muun muassa tilanteisiin, joissa työntekijän työkyky on alentunut sairauden, vamman tai tapaturman takia sekä tilanteisiin, joissa työntekijä irtisanotaan työsopimuslain 7 luvun 3 §:n mukaisin taloudellisin ja tuotannollisin irtisanomisperustein.

Perusteluissa todetaan, että työsopimuslain 7 luvun 1 §:n kumoamisella ei ole tarkoitus muuttaa nykyistä oikeustilaa siltä osin, kun kyse on sairauden, vamman tai tapaturman aiheuttamasta työkyvyn alenemasta tai kun työntekijä irtisanotaan taloudellisin ja tuotannollisin irtisanomisperustein. Tämä ei kuitenkaan käy selkeästi ilmi etenkin lain sanamuodoista, koska asianomaisissa tilanteissa sovellettava, voimassa olevan työsopimuslain 7 luvun 1 § kumotaan ja 7 luvun 2 §:ää muutetaan hyvin merkittävästi.

AKI-liitot ry pitää erittäin tärkeänä, että irtisanomiskynnystä ei madalleta tilanteissa, joissa työntekijän työkyky on alentunut sairauden, vamman tai tapaturman takia tai, kun työntekijä irtisanotaan taloudellisin ja tuotannollisin irtisanomisperustein. Esitystä on välttämätöntä selkiyttää jatkovalmistelussa tältä osin.

Työsopimuslain 7 luvun 2 §:ää puolestaan ehdotetaan muutettavaksi niin, että jatkossa irtisanomisperusteeksi riittäisi asiallinen syy ilman, että syy on painava. Säännökseen lisättäisiin luettelo henkilöön liittyvistä irtisanomisperusteista. Sen sanamuotoja sekä rakennetta muutettaisiin myös merkittävästi osin erottamalla varoituksen antamista koskeva sääntely sekä kielletyt irtisanomisperusteet omiksi pykälikseen. Muutokset rikkovat henkilöön liittyvän irtisanomissääntelyn kokonaisuuden.

Säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että laadullisesti asiallisen syyn vaatimus vastaisi voimassa olevaa lakia. Ensimmäisessä kohdassa mainitut perusteet ovat kuitenkin moninaisia ja tulkinnanvaraisia. Säännös ei itsessään kuvaa irtisanomiskynnyksen tasoa jatkossa. Asiaa ei ole myöskään avattu perusteluissa muutoin kuin toteamalla, että ehdotetulla muutoksella on tarkoitus alentaa irtisanomiskynnystä.

Tulkinnanvaraisuutta lisää se, että säännöksestä on poistettu irtisanomiskynnystä kuvaavat käsitteet kuten työsuhteeseen ”olennaisesti” vaikuttavien velvoitteiden ”vakavaa” rikkomista tai laiminlyöntiä. Käsitteet ovat olennaisia työntekijän työsuhteturvan toteutumisen kannalta ja niiden poistaminen alentaa irtisanomisen kynnyksen.

Työsopimuslain irtisanomisperusteita koskevien säännösten muutoksia on arvioitava perustuslain 18 §:n 3 momentissa säädetyn näkökulmasta. Kyseisen säännöksen mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Perustuslain valmisteluaineistossa (HE 309/1993 vp, s. 69) mainitaan säännöksen korostavan työoikeudessa yleisesti hyväksyttyä heikomman osapuolen suojaa. Kaikkien perusoikeussäännösten kohdalla rajoitusten säätäminen edellyttää lakisääteisyysvaatimuksen ja tarkkarajaisuusvaatimuksen täyttymistä. PL 18 §:n 3 momentin säännöksen kohdalla tarkkarajaisuus edellyttää, että laissa on mainittava työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Niin ikään perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johdettava mielivallan kielto sitoo lainsäätäjän mahdollisuuksia säätää rajoituksia PL 18.3 §:n 3 momentin säännökseen. Työsuhteen osapuolten kannalta säännös

merkitsee sitä, että vain laissa säädetyt syyt oikeuttavat työstä erottamiseen. Tämän vuoksi AKI-liitot ry katsoo, että työsopimuksen päättämissyitä ei voida jättää työsopimuslaissa avoimeksi, vaan luettelon tulee olla tyhjentävä.

Luettelon 2. kohdassa on todettu, että asiallinen syy voi olla työntekijästä johtuva jatkuvaluonteinen puutteellinen työsuoritus. Tällä viitataan perustelujen mukaan työntekijän alisuoriutumiseen. Perustelujen mukaan alisuoriutuminen tarkoittaisi sitä, että työntekijä ei suoriudu työtehtävistään kohtuullisena pidettävällä tavalla tai samoin kuin muut vastaavassa asemassa olevat työntekijät.

Erillistä lain kohtaa puutteellisesta työsuorituksesta ei tarvita, koska kysymys on laista tai työsopimuksesta johtuvien työsuhteeseen vaikuttavien velvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä. Se sääntelisi siten samoja työsuhteeseen vaikuttavien velvoitteiden rikkomista tai laiminlyöntiä, joista olisi säädetty jo kohdassa 1.

Luettelon 2. kohta lisäisi tulkintaerimielisyyksiä ja oikeudellista epävarmuutta. Säännöksen soveltamista vaikeuttavat myös epämääräiset sanamuodot ja ilmaisut, joita käytetään erityisesti kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa. Perusteluissa ei ole myöskään avattu selkeästi sitä, miten säännöstä sovellettaisiin, jos taustallalla olevat syyt liittyvät esimerkiksi osittain tai kokonaan työntekijän sairauteen tai terveydentilaan.

Luettelon 3. kohdassa todetaan, että asiallisena syynä voidaan pitää työntekijän henkilöön liittyvien työntekehdelytysten muuttumista, joiden vuoksi työntekijä ei enää kykene selviytymään työtehtävistään. AKI-liitot ry pitää erittäin tärkeänä, että irtisanomiskynnystä ei madalleta tilanteissa, joissa työntekijän työkyky on alentunut sairauden, vamman tai tapaturman johdosta.

Perusteluissa todetaan, että ehdotetuilla muutoksilla ei ole tarkoitus muuttaa nykyistä oikeustilaa siltä osin, kun kyse on sairauden, vamman tai tapaturman aiheuttamasta työkyvyn alenemasta. Tämä ei käy kuitenkaan selkeästi ilmi lain sanamuodoista, koska asianomaisissa tilanteissa sovellettava, voimassa olevan työsopimuslain 7 luvun 1 § kumotaan ja 7 luvun 2 §:ää muutetaan hyvin merkittävästi. Esitystä tulee tältä osin selkiyttää jatkovalmistelussa.

3. Kokonaisarvioinnin perusteet (luonnoksen 7 luvun 2 §:n 2 momentti)

AKI-liitot ry vastustaa henkilöperusteisen irtisanomisperusteen kokonaisarviointiin ehdotettuja muutoksia.

Henkilöperusteisen irtisanomisperusteen kokonaisarviointia ehdotetaan muutettavaksi huomattavasti. Työoikeuden periaatteiden kannalta ongelmallinen muutos on se, että säännöksestä on häivytetty työntekijän olosuhteiden huomioon ottaminen. Voimassa olevassa säännöksessä nimenomaisesti todetaan, että arviossa otetaan huomioon työntekijän olosuhteiden lisäksi myös työntekijän

olosuhteet. AKI-liitot ry katsoo, että tämä tulee palauttaa kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia tekijöitä koskevaan luetteloon työ sopimuslain 7 luvun 2 §:n 2 momentissa.

AKI-liitot ry pitää erittäin tärkeänä, että henkilöperusteisen irtisanomisperusteen kokonaisarviointia sovelletaan jatkossakin niin, että irtisanomisperustetta arvioitaessa otetaan huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat.

Tätä vastoin esitetyn 7 luvun 2 §:n 2 momentin 2. kohta on erittäin ongelmallinen työntekijän työsuhteturvan kannalta. Sen mukaan kokonaisarvioinnissa olisi otettava huomioon työntekijän muu mahdollinen työsuhteen vastainen toiminta. Säännöksen perusteluissa ei tarkemmin kuvata, mitä tällainen muu toiminta voisi olla, onko työnantaja puuttunut tähän aikaisempaan toimintaan esimerkiksi varoittamalla työntekijää ja millaisessa asiallisessa ja ajallisessa yhteydessä työnantajan puuttumisen ja siihen vetoamisen tulisi olla varsinaiseen irtisanomisperusteeseen, jonka perusteella työnantaja harkitsee työntekijän työsuhteen irtisanomista.

Lisäksi mainitun kohdan perusteluissa viitataan työntekijän puutteelliseen asennoitumiseen työhön, joka on erittäin ongelmallinen Suomea koskevien kansainvälisten velvoitteiden osalta. Asennoituminen ja sen arviointi on hyvin subjektiivista eikä täytä pätevän syyn vaatimusta. Tämän vuoksi AKI-liitot ry katsoo, että kyseinen kohta on poistettava kokonaan 7 luvun 2 §:n 2 momentin luettelosta.

Edellä mainitun lisäksi työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä ei ole sellainen asia, jonka tulisi vaikuttaa irtisanomisen asiallisuuteen. Vaikka asiasta on säädetty nykyisinkin voimassa olevassa laissa, ei ole millään lailla perusteltavissa, että jokin menettely olisi moitittavaa suuremmalla työpaikalla mutta ei olisi sitä pienemmällä tai päin vastoin. Tämän vuoksi AKI-liitot ry katsoo, että asianomainen kohta on poistettava 7 luvun 2 §:n 2 momentin luettelosta kokonaan.

4. Uudelleensijoitusvelvollisuutta koskeva muutos (luonnoksen 7 luvun 2 §:n 3 momentti)

AKI-liitot ry vastustaa uudelleensijoitusvelvollisuuteen ehdotettuja muutoksia. Esityksessä työnantajan velvollisuutta kavennettaisiin koskemaan vain tilanteita, joissa työntekijän työsuoritus on puutteellinen hänen työntekoa edellytystensä muuttumisen vuoksi.

AKI-liitot ry korostaa, että työnantajan velvollisuudella tarjota työntekijälle toinen työ ylläpidetään työ sopimussuhteen jatkuvuutta, joten se on kiinteä osa työntekijän työsuhteturvaa. Ehdotettuja muutoksia ei tule tehdä.

5. Varoittamista koskevat muutokset (luonnoksen 7 luvun 2 b §)

AKI-liitot ry vastustaa varoituksen antamiseen ehdotettuja muutoksia. Varoituskäytäntö on olennainen osa työntekijöiden työsuhteturvaa ja myös työnantajan työnjohto-oikeuden käyttämistä. Työnantajan antama varoitus antaa työntekijälle tiedon hänen menettelynsä vakavuudesta. Varoitus

on ennakkomuistutus siitä, millä tavoin työnantaja aikoo reagoida varoituksessa tarkoitetun rikkomuksen tai laiminlyönnin toistuesssa. Varoituksen tarkoituksena on antaa työntekijälle mahdollisuus korjata menettelynsä ja osoittaa siten, että edellytykset sopimussuhteen jatkamiselle ovat olemassa.

Nyt esitetty muutos ei täytä edellä kuvattuja edellytyksiä. Uudistus laajentaisi varoituksen antamatta jättämisen mahdollisuutta nykyisestä suuntaan, jossa työntekijä voitaisiin irtisanoa esimerkiksi merkitykseltään vähäisten myöhästymisten vuoksi ilman varoituksen antamista. Tällaista ei voida pitää hyväksyttävänä. Varoitusten tuleminen tulee olla irtisanomistilanteissa aina lähtökohta ja irtisanomisen ilman varoitusten menettelyä poikkeus.

AKI-liitot ry katsoo, että varoituksen antamisvelvollisuutta on selkiytettävä jatkovalmistelussa. Varoitus tulisi antaa aina kirjallisesti, mikä selkiyttäisi molempien työsuhteen osapuolien oikeusturvaa ja lisäisi sääntelyn ennustettavuutta. Kirjallinen varoituskäytäntö varmistaisi myös sen, että työntekijä saa henkilökohtaisesti tiedon siitä, millaisen menettelyn toistuminen voi johtaa työsuhteen päättymiseen. Työntekijän työsuhteturvan ja työsuhteen jatkuvuuden kannalta varoitukseen olisi perusteltua kirjata myös, miten työnantaja edellyttää työntekijän toimivan jatkossa.

Irtisanomissuoja edellyttää myös sitä, että työntekijällä on mahdollisuus korjata menettelynsä. Varoituksen ja siihen liittyvän työsuhteen irtisanomisharkinnan on edelleen liityttävä asiallisesti ja ajallisesti toisiinsa. ”Samanlainen moitittavuus tai välinpitämättömyys” on liian työntekijän työsuhte- ja oikeusturvan kannalta liian tulkinnanvarainen. Tämän vuoksi ehdotetun työsopimuslain 7 luvun 2 b §:n 3 momentti on poistettava kokonaan.

6. Merityösopimuslain muuttaminen

AKI-liitot ry esittää tähän samat huomiot kuin työsopimuslain osalta.

7. Muut huomiot

AKI-liitot ry kiinnittää työ- ja elinkeinoministeriön huomiota siihen, että työsopimuslain mukainen korvaus työsuhteen perusteettomasta päättämisestä on soveltamiskäytännön perusteella tällä hetkellä matala. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut Suomen valtion loukanneen uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 24 artiklan vaatimuksia, koska laittomasta irtisanomisesta maksettavalle korvaukselle on asetettu 24 kuukauden palkkaa vastaava yläraja. (Finnish Society of Social Rights vs. Finland CC 106/2014.) AKI-liitot ry katsoo, että laittomasta irtisanomisesta maksettavalle korvaukselle säädetty 24 kuukauden yläraja tulisi jatkovalmistelussa poistaa.

AKI-liitot ry kiinnittää huomiota myös ehdotettuun siirtymäsäännökseen, joka on sääntelymalliltaan ja vaikutuksiltaan osittain taannehtiva. Esityksessä ehdotettu siirtymäsäännös merkitsee puuttumista ennen lain voimaantuloa solmittuihin työsopimuksiin. Omaisuuden perustuslainsuoja

turvaa sopimussuhteiden pysyvyyttä, ja tämä tulee ottaa huomioon jatkovalmistelussa. Tältä osin viittaamme Akavan lausuntoon asiassa.

AKI-liitot ry katsoo, että mikäli esityksen valmistelua jatketaan, tulee esitettyä sääntelyä noudattaa ainoastaan lain voimaantulon jälkeen solmittaviin työsopimuksiin. Tämä on perusteltua siitakin näkökulmasta, että esitettävällä lainsäädännöllä on tarkoitus kannustaa uusien työsopimussuhteiden syntymiseen, ei sinänsä vanhojen lakkaamiseen.

Junni Jussi
AKI-liitot ry