

Asia: VN/19527/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä lausuttavaa esitysluonnoksesta

Esitysluonnoksen taustalla on pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjaus, jonka mukaan henkilöön liittyvän irtisanomisperusteen sääntelyä muutetaan niin, että työsopimuksen päättämiseen riittäisi jatkossa asiallinen syy. Esityksen tavoitteena on purkaa työllistämisen esteitä ja vahvistaa erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytyksiä. Suomen Yrittäjät pitää esitysluonnosta erittäin tärkeänä ja suurelta osin oikeansuuntaisena. Se toteuttaa osaltaan hallitusohjelman kirjausta työllistämisen esteiden purkamisesta.

Esitysluonnosta on valmisteltu kolmikantaisessa työryhmässä, jossa Suomen Yrittäjät on ollut edustettuna. Suomen Yrittäjät jätti työryhmän mietintöön täydentävän lausuman yhdessä Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n kanssa. Suomen Yrittäjät viittaa tässä lausunnossaan myös täydentävässä lausumassa esitettyihin huomioihin.

Henkilöperusteisen irtisanomiskynnyksen alentaminen on erittäin tärkeää. Henkilöperusteisen irtisanomisen kynnyks on Suomessa kansainvälisestikin vertaillen korkea ja rajoittaa etenkin pienten yritysten mahdollisuuksia kasvaa ja rekrytoida uusia työntekijöitä. Kuten esitysluonnoksen ulkomaiden lainsäädäntöä koskevassa osassa on todettu, erityisesti Ruotsissa ja Saksassa irtisanomiskynnyksen voidaan katsoa olevan Suomea matalampi. Saksassa alle 10 työntekijän työpaikoilla henkilöperusteista irtisanomissuojaa ei ole käytännössä lainkaan.

Kuten esitysluonnoksessa on todettu, vaikka irtisanomiskynnyksen vaikutus työllisyyteen on tutkimuskirjallisuuden mukaan epäselvä, ei voida todeta, etteikö esityksellä voisi olla positiivisia vaikutuksia työllisyyteen. Vaikutusten epävarmuus ei ole peruste olla tekemättä muutoksia. Sääntelyn muutosten vaikutuksia on ylipäänsä etukäteen vaikea arvioida. Lainsäädännön vaikutus

uusien työpaikkojen syntymiseen ja työmarkkinoiden dynamiikkaan on yleisestikin rajallinen. Työpaikka syntyy silloin, kun työnantajalla on tarve työntekijän palkkaamiseen.

Kuitenkin etenkin pienten yritysten kannalta työntekijöiden palkkaamiseen liittyvän riskin ja epävarmuuden kannalta on tärkeää, ettei henkilöperusteinen irtisanomissuoja ole liian tiukka. Etenkin pienille yrityksille virherekrytointi voi olla kohtalokas. Pienissä yrityksissä työntekijän laiminlyönnit tai alisuoriutuminen voi tarkoittaa myös sitä, että työtä ei voida tarjota muille työntekijöille tai että muiden työntekijöiden työkuorma kasvaa. Irtisanomissääntely on siten nähtävä yhtenä tekijänä siinä arvioinnissa, kun työnantaja arvioi, millä tavalla työvoiman tarve täytetään. Vastaava havainto voidaan tehdä myös Työ- ja elinkeinoministeriön Yrityspaneelille kohdistetusta kyselystä, joka tehtiin lainvalmistelun alkuvaiheessa. Kyselyn perusteella erityisesti pienyritykset pitivät irtisanomisen oikeudellisia riskejä merkittävänä työllistämisen esteenä.

Suomen Yrittäjät korostaa, ettei esitysluonnoksessa ole kyse nykyisen oikeuskäytännön kodifioimisesta kirjoitetun lain tasolle, vaan irtisanomissääntelyyn kokonaisvaltaisesta uudistamisesta. On erittäin tärkeää, että sääntelystä ja sen perusteluista käy selvästi ilmi, että tarkoitus on alentaa irtisanomiskynnystä. Irtisanomisperusteita koskeva sääntely on luonteeltaan abstraktia ja sallittujen irtisanomisperusteiden rajat ovat muotoutuneet käytännössä tuomioistuinten ratkaisuilla. Laajasta oikeuskäytännöstä huolimatta yksittäistapauksissa työnantajan on erittäin vaikea varmistua irtisanomisen laillisuudesta. Tämän vuoksi on tärkeää, että sääntelyssä annetaan entistä selkeämmin lain käyttäjille ja soveltajille viesti siitä, että irtisanomisperuste täyttyisi jatkossa helpommin.

Irtisanomisperustetta koskeva sääntely ei kuitenkaan muodostu yksin abstraktista ”asiallisen” syyn vaatimuksesta. Lisäksi irtisanomiskynnyksen tasoon vaikuttaa käytännössä myös se menettely, jota työnantajan pitää noudattaa, jotta työsopimus voidaan päättää. Tämän vuoksi onkin tärkeää, ettei uudistus rajoitu ainoastaan abstraktia kynnystä koskevan sanamuodon muutoksen tasolle, vaan sääntelyä uudistetaan kokonaisvaltaisesti. Ilman sääntelyn muuttamista kokonaisuutena esitys ei voisi täyttää tavoitteitaan.

Esityksen ensisijaisena tavoitteena on työllistämisen esteiden purkaminen ja erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytysten vahvistaminen. Käytännössä sääntelyn muutoksella pyritään helpottamaan yritysten mahdollisuutta rekrytoida uusia työntekijöitä.

Sääntelyn toimivuuden kannalta olisi kuitenkin tarpeen myös varmistaa, että työsopimuslain mukaista irtisanomissääntelyä voitaisiin soveltaa sellaisenaan työsuhteeseen muuten sovellettavasta työehtosopimuksesta riippumatta. Jatkovalmistelussa sääntelyä tulisi muuttaa siten, että irtisanomisperustetta ja muita siihen liittyviä asianomaisia säännöksiä saadaan noudattaa työehtosopimusten estämättä. Irtisanomissääntelyn yhdenmukaisuus ja johdonmukainen soveltaminen työsuhteissa työehtosopimuksista riippumatta olisi tärkeää myös oikeusvarmuuden näkökulmasta.

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

Suomen Yrittäjät pitää erittäin tärkeänä, ettei lain muutos rajoitu irtisanomisperustetta koskevan terminologian muuttamiseen. Kuten esitysluonnoksesta käy ilmi, ”asiallisen ja painavan” syyn tarkempaa erottelua ja määrittelyä ei ole nykyisessä laissa ja sen esitöissä eikä myöskään oikeuskäytännössä juurikaan tehty. Jos muutos rajoittuisi yksi ”painava” -sanon poistamiseen, sillä ei todennäköisesti ole juurikaan vaikutusta säännöksen soveltamiseen käytännössä.

Yleisesti voidaan arvioida, että syyn ”painavuus” kuvaa työntekijän menettelyn vakavuuden astetta. Se on siten lisäkriteeri sille, että työntekijän menettely voi ylipäänsä olla irtisanomisen perusteena. Koska lähtökohtana lain tulkinnassa on säännösten sanamuodon mukainen tulkinta, on tärkeää, että säännöstä muutetaan myös muilta osin. Suomen Yrittäjät pitääkin välttämättömänä, että säännöksestä poistetaan myös muita laadullisia ilmaisuja (kuten ”olennaisuus” ja ”vakavuus”), jotka säännöksen tulkinnassa johtavat irtisanomiskynnyksen tiukempaan tulkintaan.

Esitysluonnoksessa on arvioitu kattavasti myös muutosten suhdetta Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksessa nro 158 on käytetty ”pätevän perusteen” (valid reason) käsitettä. Sama ”pätevän syyn” vaatimus käy ilmi myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 24 artiklasta. Suomen Yrittäjät katsoo, että esitys ei ole miltään osin ristiriidassa kansainvälisten sopimusten kanssa.

Irtisanomisperustetta koskevan sääntelyn tulkinta ei kuitenkaan ole yksin sanamuodon mukaista tulkintaa, vaan merkitystä on myös sääntelyn tarkoituksella ja sillä, millainen irtisanomista koskeva sääntely on myös työnantajalta vaadittavan menettelyn osalta. Säännöksessä käytetty terminologia ei siten ole yksin keskeistä, vaan irtisanomisperuste ja irtisanomisen kynnyksen muotoutuvat käytännössä sääntelyn kokonaisuuden perusteella.

Suomen Yrittäjät yhtyy esitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen siitä, ettei asiallisen syyn sisältö (ja irtisanomisperusteen olemassaolo) ole ennakolta määriteltävissä tyhjentevästi. Tämän vuoksi onkin tarpeen, että säännöksessä kuvataan uudella tavalla niitä tilanteita, jotka voivat olla irtisanomisen perusteena. Säännöksessä tyypiteltäisiin uudella tavalla sitä, millaisia tilanteita voitaisiin pitää asiallisena syynä työsopimuksen irtisanomiseen. Suomen Yrittäjät pitää valittua sääntelyrakennetta tältä osin tarkoituksenmukaisena.

Erityisesti työntekijästä johtuvan jatkuvaluonteisen puutteellisen työsuorituksen (eli alisuoriutumisen) huomiointi omana irtisanomisperusteenaan on tarpeellinen. Vaikka nykyisinkin alisuoriutuminen on mahdollinen irtisanomisen peruste, esitysluonnoksen mukainen sääntely selkeyttää oikeustilaa ja jäsentää nykyistä käytäntöä myös kirjoitetun lain tasolle.

Suomen Yrittäjät pitää kuitenkin säännökseen sisältyvää kohtuusarviota ongelmallisena. Säännöksen mukaan työnantajan saisi irtisanoa toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen vain, jos työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää sopimussuhteen jatkamista irtisanomisaikaa pidempään.

Vaikkei säännöksessä mainittaisi enää syyn painavuutta, sääntelymallissa irtisanomisperusteen painavuus on osittain korvattu tuomalla säännöksen soveltamiseen työsuhteen jatkamisen kohtuullisuutta koskeva arviointi. Kohtuullisuusarvion lisääminen irtisanomisperusteen asiallisuuden rinnalle ei toteuttaisi täysin hallitusohjelman tavoitetta ”painava” -kriteerin poistamista ja irtisanomiskynnyksen alentamisesta. Kohtuusarvion lisääminen voikin johtaa käytännössä siihen, että ”kohtuuden” arviointi johtaa tosiasiallisesti samaan lopputulokseen kuin mitä nykyisellä ”painavalla” syyllä on tarkoitettu.

Suomen Yrittäjät katsoo myös, että kohtuusarvio on päällekkäinen 2 momentin mukaisen kokonaisarviointin kanssa, ja jättää irtisanomisperusteen arviointiin liian paljon tulkinallista epäselvyyttä. Kokonaisarviossa on joka tapauksessa otettava huomioon työntekijän menettelyn tai työnteoedellytysten muuttumisen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat, kuten työnantajan toimet työntekijän virheellisen tai puutteellisen toiminnan oikaisemiseksi sekä työnantajan muu asiaan liittyvä toiminta. Tässä yhteydessä tulee siten joka tapauksessa arvioida irtisanomisperusteen riittävyyttä myös työntekijän aseman kannalta.

Suomen Yrittäjät katsoo, että henkilöperusteisen irtisanomisen sääntelyssä tulisi pyrkiä mahdollisimman selkeään ja yksiselitteiseen sääntelyyn. Koska irtisanomisperusteiden tyhjentävä kuvaaminen ei ole laissa mahdollista, olisi kuitenkin tarpeen välttää päällekkäisiä ja keskenään epämääraisi arviointikriteereitä. Kohtuullisuusedellytys yhteydessä säännökseen kokonaisarviointiin jää esitysluonnoksessa tarkemmin käsittelemättä ja aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta. Suomen Yrittäjät viittaa tältä osin myös työryhmän mietintöön sisältyvään täydentävään lausumaan.

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

Suomen Yrittäjät pitää perusteltuna, että irtisanomisperusteen olemassaoloa arvioitaisiin jatkossakin kokonaisarviointinssa. Erilaisten työsuhteissa ilmenevien tilanteiden moninaisuuden vuoksi olisi erittäin vaikeaa luoda sääntelyä, jossa sallitut irtisanomisperusteet olisi määritelty täsmällisesti ja tyhjentävästi laissa. Näin ei ole nykyisinkään, eikä irtisanomisperusteen laillisuus ilmene täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laista eikä sitä koskevasta oikeuskäytännöstä.

Toisaalta on huomattava, että kokonaisarviointi luo sääntelyyn oikeudellista epävarmuutta. Erityisesti tästä syystä uusien säännösten mukainen irtisanomiskynnyksen tosiasiallinen lasku jää tulevan oikeuskäytännön varaan. Tällaista vaikutusta on kuitenkin mahdoton välttää, minkä vuoksi Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että sääntelyllä myös kokonaisarvion osalta annetaan lain käyttäjille ja soveltajille selkeä viesti siitä, että kokonaisarviointista huolimatta irtisanomisen kynnyks laskee.

Vaikka Suomen Yrittäjät pitää kokonaisarviointia perusteltuna ja sääntelyn rakenteen vuoksi tarpeellisenä, se on edellä todetun tavoin osin päällekkäinen 1 momentissa ilmaistun kohtuullisuusedellytyksen kanssa. Käytännössä kokonaisarvioinnissa tulee ilman 1 momentin kohtuuserviotakin huomioiduksi se, että mikä tahansa työntekijän moitittava menettely ei oikeuta irtisanomiseen. On myös huomattava, että kokonaisarvioinnissa on esityksen perustelujen mukaan nimenomaisesti kyse myös sopimussuhteissa vallitsevan lojaliteettivelvoitteen arvioinnista. Sääntelyratkaisu, jossa kohtuuservion lisäksi irtisanomisperusteen olemassaoloa arvioidaan kokonaisharkinnalla, voi johtaa vaikeasti ennakoitaviin tulkintatilanteisiin.

Suomen Yrittäjät pitää kokonaisarviointia koskevan säännöksen rakennetta lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisena. Säännöksen mukaan työntekijän menettelyn tai työntekoaedellytysten muutosten vakavuus olisi ensisijainen ja merkityksellinen arviointiperuste. Kaikkia muita seikkoja ei välttämättä olisi otettava huomioon, jos tilanteen vakavuus yksin riittäisi irtisanomisperusteen täytymiseen. Vaikka tämä sääntelyratkaisu on järkevä ja käytännönläheinen, sen pitäisi käydä säännöksestä selkeämmin ilmi tulkintaongelmien välttämiseksi. Jos työntekijä esimerkiksi toimii työnantajaa kohtaan epärehellisesti tai väkivaltaisesti, ei ole käytännössä tarpeen arvioida muita säännöksessä lueteltuja arviointikriteerejä.

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä myös, että momentin 4 kohdassa on arviointikriteerinä myös työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä. Pienellä työpaikalla tai pienessä työyhteisössä työntekijän moitittavan menettelyn, alisuoriutumisen tai työntekoaedellytysten muutoksen vaikutus voi olla suhteellisesti suurempia yrityksiä merkittävämpi, minkä vuoksi on tarpeen, että pienten työpaikkojen erityispiirteet voidaan huomioida kokonaisarvioinnissa.

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

Suomen Yrittäjät pitää erittäin tärkeänä, että uudelleensijoitusvelvollisuus liittyisi jatkossa vain tilanteisiin, joissa on kyse työntekijän työntekoaedellytysten muutoksesta. Nykyisin uudelleensijoitusvelvollisuus kohdistuu lähtökohtaisesti kaikkiin irtisanomistilanteisiin, ellei kysymys ole vakavasta työsuhteeseen liittyvästä rikkomuksesta. Oikeuskäytännön perusteella jää kuitenkin varsin epäselväksi, missä tilanteissa nykyisin uudelleensijoitusvelvollisuutta ei ole.

Uudelleensijoitusvelvollisuutta ei voida työnantajan kannalta pitää oikeasuhtaisena silloin, kun työntekijä on toiminut työssään moitittavasti tai jos hänen suoriutumisensa osoittaa, ettei hän selviydy työtehtävistään. Erityisesti tilanteissa, joissa luottamusta työnantajan ja työntekijän välillä ei esimerkiksi työntekijän laiminlyöntien tai poissaolojen perusteella enää ole tai työntekijän käytös työpaikalla on ollut epäasiallista, työntekijän sijoittaminen toisiin tehtäviin työpaikalla ei ratkaise työntekijän moitittavan menettelyn aiheuttamia haasteita.

Laissa säädetty velvollisuus uudelleensijoitukseen voidaankin ajatella perustelluksi työsuhteeseen sisältyvän lojaliteettivelvollisuuden kannalta vain niissä tilanteissa, joissa työntekijän työntekoedellytykset ovat muuttuneet, eikä siis kyse ole työntekijän oman toiminnan puutteista. On myös huomattava, että työnantajan kannalta työntekijän irtisanominen ei ole ensisijainen vaihtoehto työsuhteessa ilmenneiden ongelmien ratkaisemiseksi. Ilman lakisääteistä velvollisuuttakin työnantajan intressinä on, että työntekijä on yrityksen ja työyhteisön kannalta sellaisessa tehtävässä, jossa hän voi suoriutua parhaalla mahdollisella tavalla. Siten työtehtävien mukautuksia ja uudelleen kohdistamisia toteutetaan myös ilman lakisääteistä velvollisuutta.

Etenkin pienissä yrityksissä on tavallista, ettei irtisanomista voitaisi välttää muuhun työhön sijoittamalla, koska tällaista muuta työtä ei yksinkertaisesti ole. Vaikkei uudelleensijoitusvelvollisuus edellytä työnantajan luovan uutta työtä tai työtehtävää irtisanomisen välttämiseksi, velvollisuus kuitenkin asettaa menettelyllisen vaatimuksen irtisanomisperusteen täyttymiselle. Työnantaja on vähintäänkin selvitettävä se, olisiko muuta työtä tarjolla. Lisäksi kysymys siitä, olisiko joitakin työtehtäviä voitu tarjota, voi muodostua irtisanomisperusteen riitautuksen yhteydessä vaikeasti arvioitavaksi tulkintakysymykseksi, mikä heikentää sääntelyn oikeusvarmuutta. Tämän vuoksi muutos on omiaan alentamaan tosiasiallista irtisanomisen kynnystä, sillä kuten edellä on todettu, irtisanomiskynnys muodostuu sekä abstraktista tavasta ilmaista irtisanomisperusteen kynnystä että siitä menettelystä, jolla työsopimus voidaan päättää.

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

Suomen Yrittäjät pitää varoitusta koskevia muutoksia erittäin tärkeinä. Varoitusta koskeva sääntely muodostaa keskeisen osan irtisanomisperusteesta, ja esitysluonnoksen mukaiset muutokset osaltaan madaltavat irtisanomisen kynnystä.

Lähtökohtana myös jatkossa olisi varoituksen antaminen ennen irtisanomista, vaikka irtisanomisperuste voisi täytyä jatkossa helpommin myös ilman varoitusta. Varoitusta ei kuitenkaan tarvitsisi antaa, jos kyse on työntekijän työntekoedellytysten muutoksesta. Suomen Yrittäjät pitää tätä tärkeänä, sillä työntekoedellytysten muuttumistilanteessa ei ole kyse työntekijän moitittavasta menettelystä, josta olisi aiheellista varoittaa. Työntekoedellytysten muutos voi aiheutua useasta syystä, mutta ne eivät ole tilanteita, joissa varoituksen antamisella olisi varsinaista funktiota, ellei samalla ole kyse työntekijän laiminlyönnistä. Säännös selkeyttää siten merkittävästi varoituksen käyttöalaa ja tarkoitusta.

Suomen Yrittäjät katsoo kuitenkin, että varoituksen sisällöstä ei pidä säätää esitysluonnoksen mukaisella tavalla siten, että varoituksesta pitäisi nimenomaisesti käydä ilmi irtisanomisen uhka menettelyn toistuessa. Varoituksen sisällöstä säätäminen ei toteuta sääntelyn tavoitetta, sillä se voi käytännössä johtaa varoituksen sisällön muodolliseen tulkintaan, jossa irtisanomisen laillisuus voi jäädä kiinni siitä, onko työnantaja osannut antaa varoituksen oikein, vaikka varoituksen sisältö muuten kävisi työntekijälle ilmi. Suomen Yrittäjät viittaa tältä osin täydentävässä lausumassaan esitettyyn.

Lisäksi Suomen Yrittäjät kiinnittää huomiota siihen, että varoitusta koskevan säännöksen 3 momentin sanamuoto ei täysin vastaa sen tarkoitusta. Säännöksellä on tarkoitus ilmentää periaatetta, jonka mukaan aikaisemmalla varoituksella on merkitystä irtisanomisperusteen täyttymistä arvioitaessa myös silloin, kun työntekijän menettelee jollakin muulla tavalla moitittavasti kuin mistä aikaisempi varoitus on annettu. Periaate ilmenee säännöksen perusteluista, mutta jatkovalmistelussa olisi tarpeen kiinnittää huomiota myös säännöksen sanamuodon tulkinnanvaraisuuteen.

6. Merityösopimuslain muuttaminen

Suomen Yrittäjät pitää kannatettavana merityösopimuslain muuttamista työsopimuslakia vastaavalla tavalla. Suomen Yrittäjät pitää ylipäänsä tärkeänä, että työ- tai palvelussuhteen päättämistä koskeva sääntely on johdonmukaista eri työ- ja palvelussuhdelainsäädännössä.

7. Muut huomiot

Suomen Yrittäjien ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n täydentävässä lausumassa kiinnitettiin huomiota myös esitysluonnoksen mukaiseen 7 luvun 2 a §:n kiellettyjen irtisanomisperusteiden luetteloon tehtävään täydennykseen sekä lain siirtymäsäännökseen. Suomen Yrittäjät katsoo, ettei kiellettyjen irtisanomisperusteiden luettelon täydentäminen ole tarpeen. Henkilöstön edustajien irtisanomissuoja on turvattu jo nykyisillä säännöksillä, eikä oikeustila ole ollut tältä osin epäselvä. Esitysluonnoksen mukainen lisäys 2 a §:ään voisi aiheuttaa lain soveltajilla epätietoisuutta muutoksen tarkoituksesta.

Suomen Yrittäjät pitää myös esitysluonnoksen siirtymäsäännöstä sekavana ja käytännön soveltamisen kannalta vaikeana. Etenkin tilanteissa, joissa työntekijän moitittava menettely on tapahtunut pidemmän ajan kuluessa, siirtymäsäännös on omiaan aiheuttamaan sekaannusta. Selkeämpää olisi säätää lain voimaantulosta yksinkertaisesti siten, että muuttunutta lakia sovelletaan sen voimaantulon jälkeen kaikissa irtisanomistilanteissa, eli irtisanomisperusteen täyttävä menettely olisi voinut täytyä jo ennen lain voimaantuloa.

Edellä mainittujen asioiden kohdalla Suomen Yrittäjät viittaa tarkempien perustelujen osalta työryhmän mietintöön sisältyvään täydentävään lausumaan.

Mäkelä Albert
Suomen Yrittäjät ry