

Asia: VN/19527/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä lausuttavaa esitysluonnoksesta

Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry (jäljempänä SuPer) kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä mahdollisuudesta lausua lakiesityksestä.

SuPer edustaa sosiaali-, terveys- ja kasvatusalalla työskenteleviä vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaneita jäseniään. Suurin osa SuPerin jäsenistä työskentelee julkisella sektorilla (hyvinvointialueilla ja kunnissa), mutta merkittävä osa myös yksityisellä sektorilla. Valtaosa SuPerin jäsenistä on työsuhteisista.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan merkittäviä muutoksia henkilöön liittyvien irtisanomisperusteiden sääntelyyn. Muutoksilla poistettaisiin irtisanomisen synnyn painavuuden edellytys ja heikennettäisiin työntekijän näkökulmasta irtisanomisperusteen kokonaisarviointia, uudelleensijoittamisvelvollisuutta ja velvollisuutta antaa varoitus ennen irtisanomista. Muutosten tarkoituksena on alentaa irtisanomisen kynnystä henkilöön liittyvissä irtisanomistilanteissa.

Palkansaajakeskusjärjestöt (SAK, STTK ja Akava) ovat jättäneet 18.2.2025 eriävän mielipiteen henkilöön liittyvää irtisanomisperustetta koskevaan lainsäädännön muuttamista käsittelevään työryhmän mietintöön. Eriävässä mielipiteessä on arvioitu laajasti valmisteluprosessiin ja esitettyyn sääntelyyn liittyviä ongelmia monista eri näkökulmista, kuten kaavaillun lainsäädännön suhdetta Suomea sitoviin kansainvälisöikeudellisiin velvoitteisiin ja perusoikeuksiin. SuPer vastustaa esitysluonnoksessa ehdotettuja lakimuutoksia kokonaisuudessaan ja yhtyy palkansaajakeskusjärjestöjen eriävässä mielipiteessä esitettyihin näkökohtiin.

Työsuhdeturva on keskeinen osa suomalaista työoikeutta. Se suojaa työntekijää epäoikeudenmukaista työsopimuksen päättämistä vastaan ja ilmentää työoikeuden kantavia oikeusperiaatteita, kuten työntekijän suojelua, oikeusvarmuutta, lojaliteettiperiaatetta ja sopimusten sitovuutta. Ehdotetut lakimuutokset irtisanomiskynnyksen madaltamisesta heikentäisivät toteutuessaan noin 2,1 miljoonan työntekijän lakisääteistä työsuhdeturvaa perustavanlaatuisella tavalla. Näin merkittävä muutos vaatii painavat ja tutkittuun tietoon pohjautuvat perusteet varsinkin, kun otetaan huomioon, ettei työntekijöiden työsuhdeturva tälläkään hetkellä ole Suomessa erityisen korkea.

Ehdotuksen taloudelliset kokonaisvaikutukset arvioidaan esitysluonnoksessa vähäisiksi. Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että ehdotuksen vaikutus Suomen bruttokansantuotteeseen olisi enimmillään noin 60 miljoonan euron kertaluontoinen kasvu. Esitysluonnoksessa arvioituja irtisanomiskynnyksen madaltamisen vaikutuksia muun muassa työllisyyteen, työttömyyteen ja työttömyysturvaan yhdistää se, ettei vaikutuksia voida osoittaa ja ne ovat joka tapauksessa vähäisiä. Esitysluonnoksessa esitetyt johtopäätökset ehdotettujen muutosten positiivisista vaikutuksista perustuvat pitkälti perusteettomiin oletuksiin.

Muiden valmisteilla olevien lainsäädäntömuutosten yhteisvaikutusten arviointi on sivuutettu esitysluonnoksessa kokonaan. Esitysluonnoksessa esimerkiksi todetaan, että henkilöperusteisen irtisanomiskynnyksen madaltaminen voi jossain määrin vähentää tarvetta määräaikaistalle työsuhteille ottamatta huomioon sitä, että valmisteilla on myös lainsäädäntömuutos, jonka tavoitteena on Orpon hallituksen ohjelman mukaan mahdollistaa työsopimuksen tekeminen määräaikaisena ilman erityistä perustetta vuodeksi.

Esitysluonnoksessa oletetaan, että ehdotettu lakimuutos parantaisi henkilöperusteisen irtisanomisen oikeusvarmuutta. Luonnoksessa viitataan työ- ja elinkeinoministeriön Yrityspaneelille kohdistamaan kyselyyn, jossa erityisesti pienyritykset pitivät irtisanomisen oikeudellisia riskejä merkittävänä työllistämisen esteenä. Tämän arvioidaan johtuvan muun muassa siitä, että pienissä yrityksissä on vähän henkilöstökysymyksiin perehtyneitä työntekijöitä, ja henkilöstöasiat nojaavat usein yrittäjän omaan osaamiseen. Irtisanomiskynnyksen madaltamisen nähdään helpottavan erityisesti pienten työnantajien asemaa.

SuPer pitää lainvalmistelun laadun ja oikeudenmukaisuuden kannalta erittäin ongelmallisena, että työntekijöiden työsuhdeturvan huomattavaa heikentämistä perustellaan osaksikaan irtisanomisen oikeudellisilla riskeillä tai työnantajien vähäisellä irtisanomiseen liittyvällä osaamisella. Irtisanomiskynnyksen madaltaminen ei poista irtisanomiseen liittyviä oikeudellisia riskejä, vaan irtisanomiseen tulee jatkossakin liittymään vaikeita oikeudellisia kysymyksiä ja rajatapauksia. SuPer korostaa sitä, että pienten työnantajien irtisanomiskynnystä madallettiin jo vuonna 2019 voimaan tulleella lakimuutoksella, kun työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä säädettiin osaksi irtisanomisperusteen kokonaisarviointia.

SuPerin näkemyksen mukaan ehdotetut lainsäädäntömuutokset heikentäisivät oikeusvarmuutta. Esitysluonnos on kokonaisuutena hyvin epäselvä ja ehdotettujen säännösten sanamuoto on osittain ristiriidassa säännöskohtaisten perustelujen kanssa. Esitysluonnoksen perusteella jää erittäin tulkinnanvaraiseksi, mille tasolle irtisanomiskynnys jatkossa asettuisi. Nykyinen irtisanomiskynnys on tarkentunut usean vuosikymmenen aikana annetussa oikeuskäytännössä, joka muutoksen myötä menettäisi suurelta osin merkityksensä. Uusien irtisanomiskynnystä koskevien tuomioistuinlinjausten muodostumisessa tulisi kestämään vuosia.

Ehdotettu lainsäädäntömuutos on työntekijän suojelun periaatteen, lojaliteettiperiaatteen sekä sopimusten sitovuuden periaatteen vastainen ja se alentaisi henkilöön liittyvän irtisanomisen oikeusvarmuutta. Muutoksen pääasiallinen vaikutus on irtisanomiskynnyksen madaltuminen. Muutos heikentäisi merkittävästi työntekijän asemaa ja lisäisi työmarkkinoiden epävarmuutta. Positiivisia vaikutuksia ei ole pystytty osoittamaan luotettavalla tavalla. SuPer katsoo, että lainsäädäntömuutokselle ei ole aitoa tarvetta eikä sitä tule edistää esitetyssä muodossa.

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

Esitysluonnoksen mukaan jatkossa ei enää edellytettäisi, että irtisanomissyyn on oltava asiallinen ja painava, vaan työnantaja saisi irtisanoa toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen työntekijän henkilöön liittyvällä perusteella sellaisesta asiallisesta syystä, jonka takia työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää sopimussuhteen jatkamista irtisanomisaikaa pidempään. Ehdotetun kohtuullisuusarvioinnin sisältöä ei ole avattu esitysluonnoksessa käytännössä lainkaan. SuPerin näkemyksen mukaan sopimussuhteen jatkamisen kohtuullisuutta ei voida arvioida vain työnantajan näkökulmasta. Ehdotettu muutos on työntekijän suojelun periaatteen vastainen ja lisää työsuhteen osapuolten välistä epätasavertaisuutta.

Ehdotettu momentti sisältää lisäksi kolmekohtaisen luettelon asiallisista irtisanomisperusteista.

Luettelon ensimmäisen kohdan mukaan asiallisena syynä voidaan pitää työsopimuksesta tai laista johtuvien työsuhteeseen vaikuttavien velvoitteiden rikkomista tai laiminlyöntiä kuten työnantajan työnjohto-oikeutensa rajoissa antamien määräysten noudattamatta jättämistä, töiden laiminlyömistä, perusteetonta poissaoloa, epäasiallista käytöstä sekä huolimattomuutta työssä. Säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että laadullisesti asiallisen syyn vaatimus vastaisi voimassa olevaa lakia. Kohdassa mainittujen perusteiden sisältöä ei ole kuitenkaan tarkennettu perusteluissa millään tavalla. Kokonaisuutena jää hyvin epäselväksi, mikä irtisanomiskynnyksen taso tulisi jatkossa olemaan. Epäselvyyttä lisää se, että rikkomuksilta ja laiminlyönneiltä nykyään edellytetty vakavuus sekä liityntä työsuhteeseen olennaisesti vaikuttaviin velvoitteisiin on poistettu. Perusteluista ei myöskään selviä, miltä osin kohdassa mainittuja perusteita koskeva aikaisempi oikeuskäytäntö menettäisi merkityksensä.

Luettelon toisen kohdan mukaan työntekijästä johtuva jatkuvaluonteinen puutteellisuus työsuorituksessa, eli alisuoriutuminen, on asiallinen irtisanomisperuste. Perusteluiden mukaan alisuoriutuminen tarkoittaisi sitä, että työntekijä ei suoriudu työtehtävistään kohtuullisena

pidettävällä tavalla tai samoin kuin muut vastaavassa asemassa olevat työntekijät. Myös luettelon toinen kohta on kokonaisuudessaan hyvin epämääräinen. Perusteluissa ei esimerkiksi oteta ollenkaan kantaa siihen, miten alisuoriutumistilanteita tulisi arvioida, jos alisuoriutuminen johtuu osittain tai kokonaan työntekijän alentuneesta työkyvystä tai muista henkilökohtaisista edellytyksistä, kuten iästä, ikääntymisestä, sukupuolesta tai ammattitaidosta.

SuPer pitää erityisen huolestuttavana, että säännöskohtaisten perusteluiden mukaan alisuoriutumista voisi ilmetä myös silloin, kun työntekijälle ei ole asetettu mitattavissa olevia

tavoitteita tai tulosvaatimuksia. Tällöin työntekijän suoriutumista arvioitaisiin esitysluonnoksen mukaan sen perusteella, mitä kyseisessä työssä voidaan pitää tavanomaisena suorituksena. On olemassa merkittävä riski irtisanomisen mielivaltaisuudesta, jos työntekijä voidaan irtisanoa alisuoriutumisen takia, vaikka hänelle ei olisi asetettu mitään mitattavissa olevia tavoitteita. Perusteluissa ei tarkenneta, miten tavanomaista suoritusta tulisi arvioida. Alisuoriutumisen toteaminen ja todentaminen on tällaisissa tilanteissa äärimmäisen hankalaa, ellei mahdotonta.

Riskinä on myös se, että konkreettisiin velvoitteiden laiminlyönteihin ja rikkomuksiin vetoamisen sijaan työnantaja vetoaa irtisanomisen perusteena yleisluontoisesti työntekijän alisuoriutumiseen, jolloin irtisanomisen todellinen syy ei välttämättä selviä työntekijälle ollenkaan. Vastaavaa epäkohtaa on nykyäänkin havaittu esimerkiksi koeaikapurkujen ja epäasialliseen käytökseen perustuvien irtisanomisten osalta, kun työsuhteen päättämisen syyksi ilmoitetaan vain ”koeaikapurku” tai ”epäasiallinen käytös”.

Työnantajalla on näyttötaakka irtisanomisperusteen olemassaolosta, mutta tämä velvollisuus konkretisoituu vasta, jos työntekijä saattaa irtisanomisen lainmukaisuuden tuomioistuimen ratkaistavaksi. Oikeudenkäynnin huomattavan kuluriskin takia työntekijä jää usein ilman todellista oikeusturvaa työnantajan suorittamaa irtisanomista vastaan. Sen sijaan, että työntekijä voitaisiin irtisanoa yleisluontoisen ja määrittelemättömän alisuoriutumisen takia, tulisi keskiössä olla sen arvioiminen, onko työntekijä rikkonut tai laiminlyönyt konkreettisia velvoitteitaan.

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

Kokonaisarviointia koskevaa säännöstä on ehdotuksessa heikennetty merkittävästi työntekijän näkökulmasta. Maininta työntekijän ja työnantajan olosuhteiden huomioon ottamisesta on poistettu säännöksestä.

Toisaalta epäselväksi jää, missä määrin nykyistä oikeustilaa on tarkoitus muuttaa. Ehdotetun 2 §:n 2 momentin sanamuoto ja säännöskohtaiset perustelut ovat osittain ristiriidassa keskenään. Momentin sanamuoto on tulkittavissa siten, että kokonaisarvioinnissa on otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat. Perusteluissa sen sijaan todetaan, että jokaista 2 momentin luettelossa mainittua seikkaa ei tarvitsisi arvioida kaikissa tilanteissa, vaan ainoastaan kyseessä olevan tilanteen kannalta olennaiset seikat tulisi ottaa huomioon. Luettelossa mainittujen seikkojen huomiointi ja toisaalta painoarvo riippuisi käsillä olevan tilanteen vakavuudesta. Jos tapaus on itsessään riittävän vakava tai toisaalta riittävän vähäinen, ei luettelossa erikseen mainittuja seikkoja tarvitsisi ottaa

huomioon. Perusteluissa ei ole tarkennettu, mitä seikan olennaisuudella tässä yhteydessä tarkoitetaan, tai minkä asteinen vakavuus oikeuttaisi sivuuttamaan luettelossa erikseen mainitut seikat.

Irtisanomistilanteiden kasuistisen luonteen vuoksi on välttämätöntä, että irtisanomisperusteen arviointi perustuu kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat. Tilanteesta riippuen eri seikoilla voi kuitenkin olla erilainen painoarvo, kuten nykyäänkin. Myös vähäisiä asiaan vaikuttavia seikkoja on arvioitava, vaikka arvioinnin lopputulos johtaisikin siihen, että niille ei annettaisi ratkaisevaa painoarvoa.

Esitysluonnoksen perusteluissa lähdetään siitä, että vain tilanteen kannalta olennaisia seikkoja on arvioitava ja otettava huomioon. Luettelossa mainittuja seikkoja ei tarvitsisi ottaa huomioon myöskään, ”jos tapaus on itsessään riittävän vakava”. Tämä asettaisi kunkin seikan huomioimiselle perusteettoman korkean kynnyksen, ja voisi johtaa siihen, että työnantajat valikoisivat arvioitavaksi vain irtisanomisperusteen olemassaolon puolesta puhuvia seikkoja, tai jättäisivät asianmukaisen kokonaisarvioinnin tekemättä tapauksen vakavuuteen vedoten.

On myös kyseenalaista, miten tietyn seikan olennaisuus tai tapauksen vakavuus voidaan ratkaista ennen kokonaisarvioinnin suorittamista. Arviointi ei ole kokonaisarviointia silloin, jos kaikkia asiaan vaikuttavia seikkoja ei tarvitse arvioida.

Ehdotetun pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan kokonaisarvioinnissa otettaisiin huomioon ”työntekijän muu työsuhteen vastainen toiminta”. Työsuhteen vastainen toiminta ei ole vakiintunut käsite, eikä sitä käytetä voimassa olevassa työsopimuslaissa. Käsitteen sisältöä ei ole riittävästi täsmennetty. Tarkoitetaanko sillä jotain muuta kuin työsuhteeseen liittyvien velvoitteiden laiminlyöntiä tai rikkomista?

Säännöskohtaisissa perusteluissa työsuhteen vastaisella toiminnalla viitataan työntekijän aiempaan moitittavaan toimintaan. Kun otetaan lisäksi huomioon varoituskäytäntöön ehdotetut muutokset, olisi jatkossa hyvin vaikeaa arvioida, onko moitittavasta toiminnasta annettava työntekijälle varoitus ennen irtisanomista. Aikaisemman työsuhteen vastaisen toiminnan säätäminen lain tasolla osaksi irtisanomisperusteen kokonaisarviointia voi antaa työnantajille virheellisen kuvan siitä, ettei työntekijää tarvitse varoittaa ennen irtisanomista, jos työntekijä on aiemmin käyttäytynyt moitittavasti.

Jos työnantaja on tietoinen työntekijän moitittavasta menettelystä, mutta jättää varoituksen antamatta, voidaan työnantajan katsoa hyväksyneen työntekijän menettelyn. Tällöin lähtökohtana on, ettei työnantaja voi vedota menettelyyn osana irtisanomisperustetta, vaan työntekijälle tulisi varoituksella antaa mahdollisuus korjata menettelynsä ennen irtisanomista. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että työpaikalla on muodollinen sääntö, jonka noudattamista ei ole käytännössä edellytetty. Jos työnantaja voisi irtisanoa työntekijän varoitusta antamatta säännön rikkomisen takia, olisi irtisanominen työntekijän kannalta ennakoimatonta ja kohtuutonta.

Sellaiseen aikaisempaan moitittavaan menettelyyn, josta ei ole annettu varoitusta, vetoaminen osana irtisanomisperustetta voi tilanteesta riippuen olla myös ristiriidassa työsopimuslain 9 luvun 1 §:n kanssa, jonka mukaan työnantajan on toimitettava irtisanominen kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun työnantaja sai tiedon henkilöön liittyvästä irtisanomisen perusteesta.

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

Lojaliteettivelvollisuus edellyttää, että työnantajan on pyrittävä ylläpitämään työsuhteen jatkuvuutta (KKO 2016:13). Työnantajan on otettava huomioon työntekijän edut ja mahdollisuuksien mukaan harkittava työsuhteen päättämistä lievempien keinojen käyttämistä (TT 2014-179). Työsuhteen päättämisen tulee jatkossakin olla viimesijainen keino.

Uudelleensijoittamisvelvollisuuden rajaaminen koskemaan vain työntekoedellytysten muutostilanteita on lojaliteettivelvollisuuden ja sopimusten sitovuuden periaatteen vastaista sekä kohtuutonta työntekijälle. Uudelleensijoittamisvelvollisuuden poistaminen rikkomusten ja laiminlyöntien osalta on erityisen kohtuutonta, kun otetaan huomioon, että niihin liittyvää irtisanomiskynnystä alennetaan ehdotuksessa huomattavasti.

Esitysluonnoksessa muutosta perustellaan sillä, että pienillä työnantajilla on vähemmän mahdollisuuksia siirtää työntekijä toisiin työtehtäviin, kuin suurilla työnantajilla. SuPer korostaa, että uudelleensijoittamisvelvollisuus ei ole nykyäänkään esteenä irtisanomiselle, jos työnantajalla ei ole mahdollisuutta sijoittaa työntekijää toisiin tehtäviin.

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

Ehdotetun pykälän sanamuoto ja perustelut ovat tulkinnanvaraisia sekä osittain ristiriitaisia, eikä niistä käy selkeästi ilmi, miten oikeustila tulisi muuttumaan. Kokonaisuutena vaikuttaa kuitenkin siltä, että edellytystä varoituksen ja irtisanomisen syiden asiallisesta yhteydestä höllennetään ja varoituksen antamisesta poikkeamista laajennetaan.

Ehdotetun 2 b §:n 2 momentin mukaan varoitusta ei tarvitse antaa, jos irtisanomisen syynä on sellainen työntekijän rikkomus, että hänen olisi ilman varoitustakin tullut ymmärtää menettelynsä vakavuus ja moitittavuus. Luonnoksen perusteluissa todetaan, että ”työntekijä on voinut olla tietoinen menettelynsä vakavuudesta ja moitittavuudesta esimerkiksi työnantajan antaman ohjeistuksen perusteella. Tällainen ohjeistus voisi olla myös koko henkilöstölle suunnattua työnantajan ohjeistusta tai ilmoitus työnantajan suhtautumisesta tietynlaiseen menettelyyn.”

SuPer katsoo, että varoituksen antaminen tulee olla jatkossakin pääsääntö, josta voidaan poiketa vain vakavimmissa tapauksissa. Työnantajan koko henkilöstöä koskevat ohjeistukset eivät voi korvata varoituksen antamista. Työpaikoilla on usein lukuisia sääntöjä ja ohjeita, joiden noudattamista edellytetään vaihtelevasti työnantajasta riippuen. Ohjeista ei useinkaan ilmene, miten vakavasti työnantaja niihin suhtautuu tai mitä seuraamuksia niiden laiminlyömisestä voi

aiheutua. Varoituksen tarkoituksena on tehdä työnantajan suhtautuminen selväksi työntekijälle ja ilmoittaa, että menettelyn jatkaminen voi johtaa irtisanomiseen. Samalla työntekijälle annetaan mahdollisuus korjata toimintansa. Varoituksen antamalla voidaan välttää tarpeeton työsuhteen päättäminen, mikä hyödyttää myös työnantajaa. Jos työntekijä ei korjaa menettelyään, voidaan työsuhde päättää.

Varoitukselta tulisi edellyttää kirjallista tai sähköistä muotoa. Tämä parantaisi työntekijän oikeusturvaa ja voisi vähentää perusteettomien ja näytöllisesti haastavien oikeusriitojen määrää.

Varoituksen antaminen tai sen laatiminen kirjallisessa muodossa ei ole työnantajille suuri hallinnollinen taakka, jota ei voitaisi kohtuudella edellyttää ennen irtisanomiseen ryhtymistä. Ehdotetut varoittamista koskevat muutokset ovat perusteettomia sekä tarpeettomia ja ne tulisi hylätä kokonaisuudessaan.

Ks. varoittamista koskevista muutoksista myös kohdassa 3. Kokonaisarvioinnin perusteet (luonnoksen 7 luvun 2 §:n 2 momentti).

6. Merityösopimuslain muuttaminen

Ei lausuttavaa.

7. Muut huomiot

Esitysluonnoksessa ehdotettu siirtymäsäännös on osittain taannehtiva ja sisällöltään oikeudellisesti epäselvä. SuPer yhtyy palkansaajakeskusjärjestöjen eriävässä mielipiteessä esitettyyn ja katsoo, ettei voimaantulo- ja siirtymäsäännöksessä pitäisi olla minkäänlaista taannehtivuuden elementtiä.

Eteläaho Elmeri
Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry