

Asia: TEM/1399/03.01.01/2018

## **Työntekijästä johtuvat irtisanomisperusteet työnantajan työllistäessä alle 20 työntekijää**

### **Yleiset huomiot**

#### **Yleisluontoiset huomiot**

Hallitus esittää työsopimuslain irtisanomisperusteita koskevan sääntelyn muuttamista siten, että alle 20 henkeä työllistävässä yrityksissä yksilöllisen irtisanomisen perusteita kevennettäisiin, mikä tarkoittaa tosiasiallisesti työsuhdeturvan heikentämistä nykyisestäään. Lisäksi ehdotuksen mukaan alle 20 henkeä työllistävillä työnantajilla ei olisi enää velvollisuutta ennen irtisanomista selvittää, olisiko irtisanominen vältettävissä sijoittamalla työntekijä muuhun työhön. Esitys perustuu hallituksen kehysriihessään huhtikuussa 2018 tekemään päätökseen. Hallituksen mukaan yksilöllisen irtisanomisen perusteiden keventämisen tavoitteena on alentaa työllistämisen kynnystä.

SAK vastustaa muistiossa esitettyjä muutoksia ja vaatii hallitusta perääntymään ehdottamistaan työsuhdeturvan heikennyksistä.

Irtisanomissuojan heikentämisen henkilöllinen soveltamisala ja sen perustelut

Esityksen mukaan uusia irtisanomisen perusteita koskevia säännöksiä sovellettaisiin työnantajiin, jotka työllistävät alle 20 työntekijää. Muistion mukaan yli 95 %:a suomalaisista yrityksistä on alle 20 työntekijän yrityksiä ja niiden palveluksessa on noin kolmasosa suomalaisesta työvoimasta. Esitetty työsuhdeturvan heikennys koskee siten merkittävää osaa suomalaisesta työvoimasta.

Hallitus perustelee lainsäädäntömuutoksia sillä, että irtisanomissuojan kynnyks on ”vuosien myötä” kiristynyt. Väitteen tueksi ei kuitenkaan esitetä minkäänlaisia selvityksiä, tilastoja tai oikeuskäytännössä tapahtuneita muutoksia. Muistiossa viitatus kansainväliset tutkimuksetkaan eivät tue väitettä, jonka mukaan Suomessa irtisanominen henkilöstä johtuvista syistä olisi muita maita vaikeampaa.

Ainoana perusteena muistiossa viitataan työmarkkinapoliittisiin keskusteluihin ja pääministeri Juha Sipilän hallituksen arvioihin, joiden mukaan erityisesti pienissä yrityksissä työsuhdeturvaa koskevat säännökset ovat muodostuneet työllistämisen esteeksi, tai että ne ainakin ovat nostaneet merkittävästi työllistämiskynnystä. Väitetyjä työmarkkinapoliittisia keskusteluja tai niiden osallistujia ei muistiossa ole kuitenkaan yksilöity. SAK ainakaan ei ole ollut osallisena tällaisissa keskusteluissa.

Hallituksen esittämistä muutoksista pyydetyistä asiantuntija-arvioistakaan ei löydy tukea irtisanomissuojan heikennysten työllisyysvaikutuksille. Esityksiä hallituksen toimeksiannosta arvioineet Merja Kauhanen ja Antti Kauhanen ovat todenneet, että muutoksilla on vähintäänkin epäselvä vaikutus työllistymisen parantumiseen. Asiantuntijat ovat siis tulleet hallituksen kanssa eri johtopäätökseen. Lisäksi ministeriön muistiossa viitataan valtiovarainministeriön selvitykseen, joka on lausuntopyynnön liitteenä. Yksiselitteistä tukea irtisanomissuojan heikentämisen positiivisista työllisyysvaikutuksista ei tästäkään selvityksestä ilmene, vaan selvityksen kannanotot ovat lähinnä oletuksia. Perus- ja ihmisoikeutenakin turvatun työsuhdeturvan heikentäminen ei voi perustua yksilöimättömiin ja epämääräisiin väitteisiin eikä oletuksiin. Lisäksi uudistus voi johtaa siihen, että irtisanomisen perusteiden eriyttäminen työpaikan koon mukaan muodostuu tosiasiallisesti yritysten kasvun kynnykseksi.

Hallituksen ehdotukset irtisanomisperusteiden laajennukseksi

Hallitus esittää työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 1 ja 4 momentin muuttamista. Voimassa olevaan 7 luvun 2 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uudet säännökset alle 20 työntekijää työllistävien työnantajien henkilöperusteisen irtisanomisoikeuden laajentamisesta. Irtisanomisperusteeksi riittäisi näissä tilanteissa nykyistä vähäisempi työvelvoitteen laiminlyönti tai rikkominen taikka epäasiallinen käyttäytyminen silloin, kun se horjuttaa työnantajan ja työntekijän välistä luottamussuhdetta tai vaikeuttaa työnantajan tai työyhteisön toimintaa, eikä työsuhteen jatkamista tästä syystä voida pitää työnantajan kannalta kohtuullisena. Lisäksi esitetään, että työnantajalla ei olisi näissä tilanteissa velvollisuutta selvittää, olisiko irtisanominen vältettävissä sijoittamalla työntekijä muuhun työhön.

Ehdotettuja ”kevennettyjä” irtisanomisperusteita kuvataan muistiossa tunnusmerkistöin, jotka ovat jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan henkilöperusteisia irtisanomisperusteita. Myös työnantajien olosuhteet huomioon ottava kohtuusharkinta on nykyisinkin voimassa olevaa oikeutta. Muistiosta ei ilmene miten siinä kuvatut tilanteet eroaisivat nykyisestä käytännöstä. Myös käsitteiden määrittely, kuten työnantajan ja työntekijän luottamussuhde jää hämäräksi. Muistiosta ei siten ilmene, miten oikeustila muuttuisi lainsäädännön muutoksen jälkeen. Sen sijaan muistiossa todetaan nimenomaisesti, että viime kädessä oikeuskäytäntö määritteli uusien säännösten sisällön.

Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Säännös korostaa työoikeudessa yleisesti hyväksyttyä heikomman osapuolen suojaa, ja se edellyttää,

että laissa mainitaan työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Lainsäätäjää sitoo tällöin myös yhdenvertaisuussäännöksestä johdettu mielivallan kieltö. Työsuhteen osapuolten kannalta säännös merkitsee sitä, että vain laissa säädetyt syyt oikeuttavat työstä erottamiseen (HE 309/1993).

Irtisanomista koskeva lailla säätämisen vaatimus otettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa silloisen Hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin. Tavoitteena oli nimenomaisesti estää mielivaltaiset palvelussuhteiden päättämiset. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on myöhemmin korostanut irtisanomisperusteita koskevaa lailla säätämisen vaatimusta esimerkiksi lausunnossaan (PeVL 41/2000 vp) Hallituksen esitys työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

SAK korostaa, että esitys, jonka mukaan irtisanomisperusteiden sisällön määrittäminen jäisi mahdollisen lakimuutoksen jälkeisen oikeuskäytännön varaan on täysin kestävä ja on omiaan avaamaan mahdollisuuksia mielivaltaisiin palvelussuhteiden irtisanomisiin.

Lisäksi SAK toteaa, että jos henkilöperusteiset irtisanomisperusteet eriytetään työpaikan koon mukaan, on se omiaan aiheuttamaan tuomioistuimissa sekaannusta ja tulkintaongelmia, mikä pahimmillaan johtaa oikeussuojan ja -varmuuden heikkenemiseen. Hyvin todennäköistä on, että irtisanomisten laillisuutta koskevat jutut tulevat lisääntymään jo nykyisinkin ruuhkautuneissa tuomioistuimissa. Työpaikan koon mukaan eriytettyjen irtisanomisperusteiden soveltaminen tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa ei liene omiaan edistämään ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuutta valtakunnallisesti.

Edellä mainittujen ongelmien lisäksi henkilöperusteisten irtisanomisperusteiden eriyttäminen työpaikan koon mukaan asettaa työntekijät eriarvoiseen asemaan. Esityksen mukaan laajennettuja irtisanomisperusteita sovellettaisiin alle 20 työntekijää työllistävien työnantajien kohdalla. Muistiossa irtisanomissuojan heikentämisen rajaa 20 työntekijään perustellaan viittaamalla lakiin yhteistoiminnasta yrityksissä ja siinä säädettyyn soveltamisalaa koskevaan 20 työntekijän rajaan. Ottaen huomioon yhteistoimintalain sääntelykohde ja tarkoitus, irtisanomissuojan heikennyksen kohdentamisen rajauksia yhteistoimintalain soveltamisalan mukaan tuskin voidaan pitää riittävinä perusteina työntekijöiden yhdenvertaisuudesta poikkeamiselle. Tällaisia perusteluja ei muistiotakaan löydy.

Työntekijöiden irtisanomissuojan heikentäminen ja eriarvoiseen asemaan asettaminen edellyttäisi hyväksyttävää yhteiskunnallista perustetta. Lisäksi esitetyn kaltainen perusoikeuksien rajoitus tulisi olla oikeasuhtainen keino tavoitteeseen pyrittäessä. Kuitenkaan hallitus ei ole pystynyt esittämään asianmukaista ja luotettavaa näyttöä siitä, että työntekijöiden irtisanomissuojan heikennyksillä olisi myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen. Sen sijaan työsuhteen epävarmuus on merkittävä työhön liittyvä kuormitustekijä. Eurooppalaisessa tutkimuksessa ([https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1443en](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1443en)

-0.pdf) 65 prosenttia työntekijöistä on nimennyt työsuhteen epävarmuuden työperäisen stressin yleisimmäksi syyksi. Pelko työpaikan menettämisestä ja sen mahdollisista seurauksista on merkittäväällä tavalla yhteydessä heikentyneeseen hyvinvointiin.

Irtisanomissuojan heikentämisen perusteeksi ei siten ole esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää ja suhteellisuusperiaatteen mukaista perustetta. Perusoikeussäätelyltä edellytettävän täsmällisyys ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta on myös erittäin ongelmallista, että muistiossa todetaan irtisanomissuojan sisällön määrittävän tulevan oikeuskäytännön mukaan. Perusoikeusjärjestelmän kannalta kestävä säätely edellyttää, että yksilön oikeudet ja velvollisuudet ilmenevät laista.

Irtisanomissuojan heikennysten vaikutukset eivät kohdistu pelkästään työsuhteeseen, vaan se heikentää myös irtisanottavien työntekijöiden toimeentuloturva. Työsuhteturvan heikentäminen johtaisi siten myös työttömyysturvan saamisen edellytysten eriytymiseen. Muistiossa tämä kysymys on jäänyt vaille asianmukaista huomiota.

Työttömyysturvalaissa säädetään työstä eroamisen ja erottamisen vaikutuksesta työttömyysturvaetuuteen. Jos työnhakija on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen, hänellä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 90 päivän ajalta työsuhteen päättymisen jälkeen, ellei hän ole todisteellisesti riitauttanut irtisanomista. Työntekijästä johtuvan irtisanomisperusteen nojalla irtisanotun työntekijän katsotaan työttömyysturvalainsäädäntöä sovellettaessa itse aiheuttaneen työsuhteen päättymisen ja siten hänelle tulee asettaa 90 päivän karenssi ennen kuin hän on oikeutettu työttömyysturvaetuuteen.

Irtisanomisen lainmukaisuuden arviointi ja siihen liittyen työttömyysturvan saamisen edellytykset olisivat siten erilaisia riippuen siitä, työllistääkö irtisanova yritys yli 20 työntekijää vai vähemmän. Ottaen huomioon perustuslain 19.2 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus taata lailla perustoimeentulo työttömyyden varalta ja perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuus perusoikeutena, irtisanovan yrityksen työntekijöiden lukumäärä ei voine olla hyväksyttävä peruste asettaa eri kokoisissa yrityksissä työskenteleviä työntekijöitä eriarvoiseen asemaan sosiaaliturvaetuuden saamisen edellytysten arvioinnissa.

### **Esityksen vaikutusarviointiin liittyvät huomiot**

Kuten muistion työllisyysvaikutusarvio-osiossa todetaan, lakimuutoksella tavoitellaan positiivisia työllisyysvaikutuksia. Asiantuntija-arvioista käy kuitenkin ilmi, että taloustieteellisen tutkimuksen mukaan irtisanomiskynnyksen alentamisen työllisyysvaikutus on joka tapauksessa pieni ja myös etumerkiltään epäselvä. Irtisanomiskynnyksen alentaminen voi siis tutkimusten mukaan jopa heikentää työllisyyttä. Ehdotettu muutos ei siis toteuta sen varsinaista tavoitetta.

Työllisyshyötyjen sijaan muutos voisi lisätä työntekijävirtoja ja, joidenkin tutkimusten mukaan, tuottavuutta. Nämä eivät kuitenkaan ole yhteiskunnallisilta hyödyiltään verrattavissa työllisyyden paranemiseen, eivätkä tällaiset vaikutukset perustele työsuhdeturvan heikentämistä.

Muistiossa jätetään liian vähälle huomiolle irtisanomissuojan heikennyksen vaikutus työntekijöihin ja ihmisten hyvinvointiin. Työelämävaikutusten kohdalla todetaan muutoksen lisäävän työsuhteen jatkumiseen liittyvää epävarmuutta pienten työnantajien palveluksessa oleville työntekijöille, mutta tämä negatiivinen vaikutus sivuutetaan nopeasti. Tämä on kuitenkin hyvinvoinnin kannalta keskeinen vaikutus.

Työsuhteen epävarmuus on yleinen tekijä työperäisen stressin takana. Eurooppalaisessa tutkimuksessa 65 prosenttia työntekijöistä on nimennyt työsuhteen epävarmuuden työperäisen stressin yleisimmäksi syyksi. SAK:n jäsentutkimuksessa 2015 97 % vastaajista piti työpaikan pysyvyyttä vähintäänkin melko tärkeänä ja se nousi selvästi suositummaksi vastausvaihtoehdoksi. Työpaikan pysyvyys nousee esimerkiksi korkeaa palkkaa, mielenkiintoista työtä ja pitkiä lomia tärkeämmäksi. Vastaavia tuloksia on saatu myös kansainvälisesti. Työsuhdeturva ei siis suinkaan ole toissijainen tai helposti sivuutettava vaikutus, vaan se on aivan keskeinen tekijä työntekijöiden hyvinvoinnissa. Sen takia työsuhdeturvaa ei pidä heikentää ilman vahvoja perusteita.

Hallituksen teettämistä asiantuntija-arvioista käy ilmi, että tutkimusten mukaan ei ole odotettavissa positiivisia työllisyysvaikutuksia eikä muitakaan merkittäviä hyötyjä, jotka kompensoisivat kasvavan epävarmuuden. Vähäiset vaikutukset työntekijävirtoihin tai tuottavuuteen eivät riitä perustelemaan tällaista muutosta. Lainsäädännön perimmäinen tavoite on kuitenkin ihmisten hyvinvointi, eikä tuottavuuskasvun tai työntekijävirtojen maksimointi.

Lausunnolla olevassa muistiossa ei ole lainkaan esitetty selvitystä esitetyn muutoksen sukupuolivaikutuksista. Koska Suomessa naisten ja miesten sijoittuminen eri toimialoille vaihtelee suuresti, voi toimialakohtaisilla eroilla olla suurta merkitystä siinä, miten muutosten vaikutukset kohdentuvat. Pienten yritysten määrä vaihtelee toimialoittain, joten esityksen merkitys on käytännössä erilainen eri toimialoilla. Lisäksi on otettava huomioon työehtosopimusmääräysten vaikutus. Esitetty irtisanomissuojan heikentäminen kohdistuu välittömästi niiden alojen työntekijöihin, joilla ei ole irtisanomissuojaa koskevia määräyksiä työehtosopimuksissaan. Irtisanomissuojasopimuksen historiallisen taustan vuoksi irtisanomissuojasta on määräyksiä pääosin miesvaltaisten alojen työehtosopimuksissa. Siten irtisanomissuojan heikennys kohdistuu erityisesti naisvaltaisiin yksityisiin palvelualoihin.

Mahdollisesti toteutuvien muutosten vaikutuksia on joka tapauksessa syytä seurata ja tehdä niistä parin vuoden kuluttua selvitys.

## Säännöskohtaiset huomiot

### **TSL 7 luvun 2 §:n 1 momentti (Työntekijän henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet)**

Irtisanomissäännökset ovat varsin joustavia. Moitittavan ja sallitun käyttäytymisen raja on käytännössä muotoutunut oikeuskäytännössä. Huolimatta siitä, että nykyiset irtisanomisperusteet ovat olleet voimassa vuosia, työntekijän ja työnantajan on usein hankala arvioida käyttäytymisen moitittavuutta irtisanomisperusteena. Esitetty muutos tekisi arvioinnista entistä vaikeampaa. Muistiossa ei ole annettu mitään tulkintaohjetta siitä, miten säännöksessä esitetty vähäisempää työvelvoitteen laiminlyöntiä tai rikkomista taikka epäasiallista käyttäytymistä olisi tulkittava silloin, kun se horjuttaisi työnantajan ja työntekijän välistä luottamussuhdetta tai vaikeuttaisi työnantajan tai työyhteisön toimintaa. Uusi luottamussuhteen käsite jää hämäräksi. Muuta tulkintaohjeita kuin, että muutos ei tarkoita työntekijän irtisanomissuojan parantumista vähintään 20 työntekijän yrityksissä, ei ole muistiossa annettu. Tulkintaohjeiden puuttuminen vaikeuttaisi myös työnantajan mahdollisuutta arvioida suunnitellun irtisanomisen laillisuutta.

Voimassa olevan työsopimuslain perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että työntekijän ”henkilöön liittyvän irtisanomisperusteen asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan. Tämä tarkoittaisi sitä, että voimassa olevan oikeuden tapaan irtisanomisperusteen riittävyttä olisi arvioitava kaikkien tapauksessa ilmenevien seikkojen kokonaisharkinnalla. Yksilöperusteisessa irtisanomisessa arvioinnissa vaikuttavia seikkoja voisivat olla esimerkiksi työntekijän rikkeen laatu ja vakavuus, työntekijän asema ja hänen suhtautumisensa tekoonsa tai käyttäytymiseensä, työn luonne, työn teettämiseen liittyvät erityispiirteet ja työnantajan asema” (HE 157/2000 vp., s. 98). Myös vahingonkorvauksen määräytymisessä on TSL 12 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon ”työnantajan olot”. Tällä tarkoitetaan lain perustelujen mukaan ”erityisesti pienten yritysten erityispiirteiden huomioimista” (HE 157/2000 vp., s. 119). Väistämättä voidaan kysyä, miksi uutta lainsäädäntöä tarvitaan, kun jo voimassa olevan työsopimuslain mukaan yrityksen koko vaikuttaa siihen, mihin irtisanomiskynnys asettuu ja millaisia korvauksia perusteettomasta irtisanomisesta maksetaan. Muistion laatija itsekin toteaa, että ”irtisanomiskynnyksen korkeus on riippunut siitä, kuinka moitittavana työntekijän menettelyä on kussakin yksittäistapauksessa pidetty työnantajan kannalta. Tässä arvioinnissa yrityksen koolla ja työnantajan toimintamahdollisuuksilla, kuten muun työn tarjoamismahdollisuuksilla on ollut suuri merkitys”. Mitään selvitystä tai edes väitettä siitä, että tuomioistuimet olisivat jättäneet ottamatta huomioon yrityksen koon, ja siten soveltaneet väärin voimassa olevaa työsopimuslakia, ei esitä. Uuden lainsäädännön säätäminen tällaisessa tilanteessa ei ole tämän vuoksi tarpeellista. Lisäksi vaikeasti tulkittavan ja sovellettavan lainsäädännön säätäminen on vastoin hallituksen kärkitavoitetta lainsäädännön karsimisesta.

### **TSL 7 luvun 2 §:n 4 momentti (Työnantajalle säädetty muun työn tarjoamisvelvollisuus)**

Isoissa yrityksissä on usein pienempiä yrityksiä helpompi tarjota muuta työtä irtisanomisen vaihtoehtona. Esitetyn muutoksen käytännön vaikutukset voivat näin ollen määrältään jäädä vähäisiksi. Yksittäistapauksissa tilanne voi kuitenkin olla toinen. Työntekijälle on kohtuutonta, että hänet irtisanotaan ja että hän menettää työttömyyspäivärahansa siinä tapauksessa, että työnantajalla olisi irtisanomisen sijasta tarjota muuta työtä. Muistiossa ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteita työpaikan koon mukaan työntekijöitä eriarvoistavalle kohtelulle.

## Muut huomiot

### Suhde työehtosopimusmääräyksiin

Suhde työehtosopimusmääräyksiin

Kuten työryhmän muistiossa todetaan työelämävaikutukset -otsikon alla, on irtisanomissuojasta määräyksiä useiden eri alojen työehtosopimuksissa. SAK:n jäsenliitoista keskusjärjestöjen välinen Irtisanomissuojasopimus oli pääosin voimassa sopimusaloilla, joissa osapuolena ollut työnantajaliitto kuului ennen EK:n perustamista Teollisuuden Työnantajiin (TT). Näin ollen irtisanomissuojasta on sovittu pääosin teollisuuden, kuljetuksen ja osin rakentamisen aloilla.

Koska sopimusmääräysten suhde työsopimuslakiin ja sopimuksissa käytetyt kirjaus- ja viittaustekniikat vaihtelevat jossain määrin eri sopimusaloilla, on oletettavaa, että irtisanomissuojaa koskevista määräyksistä syntyy vielä tulevina vuosina tulkintaongelmia ja erimielisyyksiä, jotka saattavat johtaa oikeudenkäynteihin ja haastaviin neuvottelutilanteisiin.

Latvatalo Eveliina  
SAK ry - Työehdot-osasto