

5.7.2018

Työntekijästä johtuvat irtisanomisperusteet työnantajan työllistäessä alle 20 työntekijää

1. Johdanto

Hallitus päätti huhtikuussa 2018 kehysriihessään työsopimuslain irtisanomisperusteita koskevan sääntelyn muuttamisesta. Toimeksiannon mukaan valmistellaan työsopimuslain muutos, jonka tarkoituksena on keventää yksilöllisen irtisanomisen kriteereitä alle 20 henkeä työllistävissä yrityksissä. Hallituksen mukaan muutoksen tavoitteena on alentaa työllistämisen kynnyksiä.

2. Nykytila

2.1 Voimassa olevan lainsäädännön sisältö

Työsopimuslain (55/2001) työsuhdeturvasäännökset ovat lain 1 luvussa (koeaikapurku), 7 luvussa (irtisanomisperusteet) ja 8 luvussa (purkuperusteet). Määräaikaisen työsopimuksen päättämisestä säädetään lain 6 luvussa. Työsopimuslain päättämisperusteita koskeva sääntely koskee lähtökohtaisesti samalla tavoin kaiken kokoisia yrityksiä.

Eri päättämisperusteille on säädetty erilaiset kynnykset. Matalammasta korkeimpaan kynnykset ovat: koeaikapurku (peruste ei saa olla koeajan tarkoitukseen nähden epäasiallinen eikä syrjivä), irtisanomisperusteen tulee olla asiallinen ja painava ja lisäksi irtisanomiselle on säädetty lisäedellytyksiä (mm. kielletyt irtisanomisperusteet ja varoituksenantovelvollisuus). Purkamisen edellytyksenä on erittäin painava peruste, jonka olemassaolo edellyttää, että työnantajalta ei voida edellyttää työsuhteen jatkamista edes irtisanomisaajan pituista aikaa.

Työsuhteen päättäminen irtisanomalla on mahdollista työntekijästä johtuvasta syystä (TSL 7:2 individuaaliperusteet) ja työnantajan toimintaedellytyksissä tapahtuneiden muutosten vuoksi (TSL 7:3 ja 4 tuotannollisista ja taloudellisista syistä tapahtuvat irtisanomiset). Lisäksi irtisanomisen yleisestä kynnyksestä säädetään TSL 7:1:ssä. Irtisanomisperusteelta edellytetään aina asiallisuutta ja painavuutta, olipa kysymys kollektiivisesta tai individuaaliperusteisesta irtisanomisesta. Säännöksen merkitys on siinä, että irtisanomisperustetta on aina tarkasteltava kokonaisarviolla ottamalla huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat. Kokonaisarvioinnin merkitys korostuu aina vaikeissa rajatapauksissa.

Työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 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 työntekoaedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi työntekijä ei enää kykene selviytymään työtehtävistään.

TSL 7:2.2:ssa säädetään kielletyistä irtisanomisperusteista. Esimerkiksi sairaudesta johtuva työkyvyn aleneminen oikeuttaa työsopimuksen irtisanomiseen vasta, kun työkyky on alentuminen olennaisesti ja niin pitkäaikaisesti, ettei työsuhteen jatkamisedellytyksiä ole enää olemassa. Kiellettyjä irtisanomisperusteita ovat

niin ikään työntekijän osallistuminen työehtosopimuslain mukaiseen tai työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen, työntekijän poliittiset, uskonnolliset tai muut mielipiteet tai hänen osallistumisensa yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan ja työntekijän turvautuminen hänen käytettävissään oleviin oikeusturvakeinoihin. Kiellettyjen irtisanomisperusteiden luettelolla on kansallisesti täytetty mm. ILO-sopimusten velvoitteet.

Irtisanomisperusteiden riittävyden harkinta on aina kokonaisarkkitehtuuria: kysymys on siitä, onko työsuhteen päättäminen kohtuullinen seuraus työntekijän moitittavasta menettelystä tai työntekeudellytysten heikkenemisestä. Samalla arvioinnin kohteena on se, onko tilanne ratkaistavissa jollakin muulla tavoin, kuten muun työn tarjoamisella tai työolosuhteita muuttamalla. Asiaa arvioidaan siten kyseessä olevan työnantajan edellytysten kannalta. Tässä mielessä irtisanomisperusteiden arviointi henkilöstömäärältään pienessä yrityksessä voi johtaa erilaiseen lopputulokseen jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Toisaalta osa työntekijän rikkeistä on sen kaltaisia, että niitä tulee arvioida samalla tavoin yrityksen koosta riippumatta. Tällaisia ovat esimerkiksi 7 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettut kielletyt irtisanomisperusteet.

Suomessa työläisäädäntöä sovelletaan samoin edellytyksin kaiken kokoisissa yrityksissä. Lähinnä yhteistoinnista yrityksissä annettu laki (334/2007) on esimerkki laista, joissa soveltamisala on rajattu yrityksen koon mukaan. Niin ikään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) säädetty suunnitelmantekovelvoitteet on kohdistettu vain vähintään 30 työntekijää työllistäville. Tästä näkökulmasta individuaalisten irtisanomisperusteiden eriyttäminen yrityksen koon mukaan poikkeaisi voimassa olevan lain systematiikasta.

2.2 Kansainväliset sitoumukset

ILO:n yleissopimus 158 (Työnantajan toimesta tapahtuva työsuhteen päättäminen)

Yleissopimuksessa 158 säädetään edellytyksistä palvelussuhteen päättämiselle. Sopimuksen 4 artiklan mukaan palvelussuhdetta ei saa päättää, ellei siihen ole *pätevää perustetta*, joka liittyy työntekijän taitoon tai käytökseen tai joka perustuu yrityksen, laitoksen tai toimipaikan toimintaedellytyksiin. Sopimuksen 5 ja 6 artiklassa säädetään niistä asioista, joita ei ainakaan voida pitää pätevänä perusteena palvelussuhteen päättämiselle. Artiklan 5 mukaan päteviä perusteita palvelussuhteen päättämiselle eivät ole muun muassa:

- a) ammattiyhdistykseen kuulumisen tai osallistuminen ammattiyhdistystoimintaan työajan ulkopuolella tai, työnantajan suostumuksella, työaikana;
- b) se, että asianomainen pyrkii työntekijäin edustajaksi tai toimii tai on toiminut sellaisissa tehtävissä;
- c) se, että asianomainen on tehnyt valituksen tai osallistunut oikeudenkäyntiin työnantajaa vastaan tämän väitetyn lainvastaisen menettelyn johdosta, tai että asianomainen on kääntynyt toimivaltaisten hallintoviranomaisten puoleen;
- d) rotu, ihonväri, sukupuoli, perhesuhteet, perhehuoltovelvollisuudet, raskaus, uskonto, poliittinen mielipide, kansallinen tai yhteiskunnallinen alkuperä;
- e) poissaolo työstä äitiysloman aikana.

Artiklan 6 mukaan myöskään sairauden tai vamman aiheuttama tilapäinen poissaolo työstä ei ole pätevä peruste palvelussuhteen päättämiselle. Lainsäädännön tai työehtosopimusten mukaisesti on määrättävä, miten määritellään tilapäinen poissaolo työstä, milloin vaaditaan lääkärintodistus ja mitä rajoituksia mahdollisesti asetetaan artiklan 1 kohdan soveltamiselle.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 24 artiklan mukaan varmistaakseen, että työntekijöiden oikeutta suojeluun työsuhteen päättämisen yhteydessä voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan *kaikkien työntekijöiden oikeuden* siihen, ettei heidän työsuhdettaan voida päättää ilman *pätevää syytä*, joka liittyy heidän työkykyynsä tai käytökseensä, tai joka perustuu yrityksen, laitoksen tai yksikön toimintaedellytyksiin. Suomi on ratifioinut kyseisen artiklan.

Artiklan 24 määräyksiä tarkennetaan uudistetun sosiaalisen peruskirjan II osan 24 artiklassa, jonka 1 kohdan mukaan käsitteellä "työsuhteen päättäminen" tarkoitetaan työsuhteen päättämistä työnantajan aloitteesta. Artiklan 2 kohdan a alakohdassa mahdollistetaan sopimuspuolen jättävän artiklan soveltamisalan ulkopuolelle työntekijät, joilla on määräaikainen työsopimus tai työsuhde tai jotka on palkattu tiettyä työtehtävää varten. Artiklan 3 kohdan mukaan artiklaa 24 sovellettaessa erityisesti seuraavien syiden ei katsota olevan päteviä syitä työsuhteen irtisanomiselle:

- a) ammattijärjestön jäsenyys tai osallistuminen ammattijärjestön toimintaan työajan ulkopuolella tai työnantajan suostumuksella työaikana;
- b) ehdokkuus työntekijöiden edustajaksi, tai toimiminen tai aiempi toiminta työntekijöiden edustajana;
- c) valituksen tekeminen tai osallistuminen työnantajaa vastaan käytävään oikeudenkäyntiin, joka koskee väitettyä lain tai määräysten rikkomista, tai muutoksenhaku toimivaltaiseen hallintoviranomaiseen;
- d) rotu, ihonväri, sukupuoli, siviilisääty, perhehuoltovelvollisuudet, raskaus, uskonto, poliittinen mielipide, kansallinen alkuperä tai yhteiskunnallinen alkuperä;
- e) äitiysloma tai vanhempainloma;
- f) tilapäinen poissaolo työstä sairauden tai vamman vuoksi.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännössä pätevänä syynä työsuhteen irtisanomiselle työntekijän henkilöstä johtuvaan syyhyn liittyen on pidetty muun muassa työntekijän saamaa vankeustuomiota joko työhön liittyen (employment related reasons) tai muista syistä, jos työntekijä ei voi tehdä työtehtäviään vankeustuomion aikana. Työntekijän ikä sen sijaan ei ole pätevä syy työsuhteen päättämiseksi, ellei työntekijän työsuhde pääty lakisääteisen eläkeiän saavuttamisen vuoksi. Jäsenvaltioiden tulisi taata riittävät keinot suojatakseen kaikkia ikään perustuvalta työsuhteen päättämislähtöisiltä. (Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, 2008, s. 152-153.)

3. Lainsäädäntö eräissä muissa maissa

Työsuhteturvasääntely muodostuu sääntelykokonaisuudesta, jonka osia ovat koeaikaa, irtisanomis- ja purkuperusteita koskevat säännökset, irtisanomisaikaa ja irtisanomisessa noudatettavia menettelytapoja koskevat säännökset ja vieläpä säännökset laittoman työsuhteen päättämisen korvauksista ja muista mahdollisista seuraamuksista. Irtisanomisperusteita koskevat säännökset jakautuvat vielä perusteisiin, jotka päättävät työsuhteen työntekijän henkilöön liittyvistä syistä tai työnantajan toimintaan liittyvistä tuotannollisista ja taloudellisista syistä.

Eri maissa sovellettavan työsuhteturvan tason vertailu on sääntelykokonaisuuden erilaisista piirteistä johtuen varsin vaikeaa. Vertailutietoa on saatavissa lähinnä OECD:n selvityksistä, joissa on pisteytetty eri maiden työsuhteturvasääntelyjen laajuutta. OECD:n indikaattoreissa on erikseen avainindikaattorit kuvaamassa vakiintuneiden työntekijöiden turvaa kollektiivista ja henkilöperusteista irtisanomisesta vastaan ja määräaikaisissa työsuhteissa.

OECD:n vertailuissa Suomen henkilöperustainen irtisanomissuoja näyttää hieman erilaiselta vuoden 2013 työllisyyskatsauksessa (OECD Employment Outlook) kuin OECD:n datatietokannassa (tiedot vuodelta 2013).

Työllisyyskatsauksessa julkaistun vertailun perusteella henkilöperustainen irtisanominen vakituisissa työsuhteissa on Suomessa OECD-maiden kolmanneksi tiukinta Meksikon ja Ranskan jälkeen. OECD:n tietokannassa olevan vertailun (versio 3) mukaan henkilöperustainen irtisanominen olisi Suomea tiukempaa 14 OECD-maassa mukaan lukien Ruotsi, Saksa, Italia, Ranska, Alankomaat ja Portugali. Kummankin vertailun perusteella voidaan kuitenkin todeta, että Suomen henkilöperustainen irtisanomissuoja on tiukempaa kuin OECD-maissa keskimäärin.

OECD:n uusimman, vuodelta 2015 olevan vertailun (OECD Indicators of Employment Protection) mukaan, Suomessa vakituisten työntekijöiden irtisanomisturva (kollektiivista ja henkilöperusteista irtisanomista vastaan) on sekä OECD-maiden että EU-maiden keskitason alapuolella. EU-maista vain Isonsa-Britanniassa, Virossa, Irlannissa ja Unkarissa on heikompi suoja yhdistelmäindikaattorin mukaan. Vuoden 2013 tietojen perusteella (OECD:n tietokannat) kollektiivisen irtisanomisen suoja on Suomessa Euroopan maiden alhaisimpia. Henkilöperusteisen irtisanomisen suoja on Suomessa suurin piirtein eurooppalaista keskitasoa.

Joissakin maissa yleinen irtisanomissuojan taso on porrastettu yrityksen koon mukaan. OECD:n selvitysten mukaan vuoden 2013 tilanteen perusteella yrityksen koosta riippuvia ehtoja ja säädöksiä oli 11 eri maassa (Tanska, Ranska, Saksa, Italia, Itävalta, Tšekki, Islanti, Luxemburg, Espanja, Turkki ja Suomi)¹. Kaikissa edellä mainituissa maissa irtisanomissuoja on heikompi ja/tai irtisanominen on helpompaa pienemmissä yrityksissä.² Tyypillisesti joko pienemmät yritykset on vapautettu jostain irtisanomiseen liittyvästä veloitteesta (esimerkiksi ilmoitusvelvollisuudesta työntekijöiden edustajille), tai suuremmille yrityksille on asetettu ylimääräisiä veloituksia. Kevennyksiä ja vapautuksia sovelletaan ennen muuta joukkoirtisanomisiin eli taloudellisiin ja tuotannollisiin perustein tapahtuvissa irtisanomisissa, joskin joissakin maissa irtisanomissuoja on porrastettu yrityksen koon mukaan myös työntekijän henkilöön liittyvissä irtisanomisissa. Tällainen esimerkki on Saksa, jossa irtisanomisperusteita ei sovelleta alle 5 tai 10 työntekijän yrityksissä.³ Myös Itävallassa irtisanomissuojasäännöksiä ei sovelleta pienissä yrityksissä.⁴

Ruotsin lain (Lag om anställningskydd) mukaan irtisanominen edellyttää asiallista syytä (saklig grund). Syy on asiallinen eli irtisanomisen kannalta riittävä vain, jos työntekijän uudelleen sijoittaminen ei ole mahdollista. Tässä kohtuullisuusarvioinnissa voidaan ottaa yrityksen koko huomioon. Vastaava tilanne on Suomessa työsopimuslain tulkinnan osalta.

Ruotsissa sovellettavan irtisanomissuojan tasoa Suomen irtisanomissuojan tasoon verrattaessa on otettava huomioon sääntelyn kokonaisuus. Ruotsissa lain mukainen lyhin irtisanomisaika on 1 kk, kun se Suomessa on 14 päivää. Ruotsissa irtisanomista tulee edeltää varoitus sekä työnantajalle asetettu velvollisuus neuvotella työsuhteen jatkamisesta myös työntekijää edustavan järjestön kanssa, jos työntekijä on järjestäytynyt. Neuvotteluille on laissa asetettu määräaika, ja irtisanominen ei ole mahdollista ennen kuin neuvottelut ovat päättyneet. Ruotsissa on lisäksi voimassa ns. jatkuvuusperiaate: työsuhde jatkuu irtisanomisprosessin ajan, kunnes riita on lopullisesti ratkaistu, ellei tuomioistuin muuta päättä.

¹ Tämän lisäksi lähes kaikissa OECD-maissa, joissa joukkoirtisanomisille on olemassa omia säännöksiään, joukkoirtisanomisen raja on riippuvainen yrityksen koosta. Tähän listaan on kuitenkin otettu vain tapaukset, joissa pienet yritykset (tyypillisesti alle 20) on erikseen vapautettu joukkoirtisanomisiin liittyvistä säännöksistä.

² Tarkastelluissa säädöksissä määritellyt yrityksen kokorajat vaihtelevat huomattavasti. Pienimmillään vain alle 10 työntekijän yritykset on rajattu tiukempien irtisanomisehtojen ulkopuolelle, kun taas suurimmillaan raja on asetettu 150 työntekijään (Luxemburg).

³ Pienet yritykset eivät ole irtisanomislainsäädännön piirissä. Vuodesta 1999 vuoteen 2003 yritysten kokoraja oli 5 koaikaista henkilöä. Vuonna 2004 kokoraja nousi 10 henkilöön. Muutos ei koskenut vanhoja työntekijöitä, joten lakimuutoksen vaikutukset koskevat 5-10 henkilöä työllistäviin yrityksiin vuoden 2004 alusta palkattuja henkilöitä.

⁴ Saksa ja Itävalta eivät ole ratifioineet ILO:n yleissopimusta 158.

4. Esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset

Voimassa oleva työsopimuslaki on vuodelta 2001. Lailla kumottiin vuoden 1970 työsopimuslaki. Voimassa olevan lain irtisanomis- ja purkuperusteita koskevat säännökset kirjoitettiin 2000-luvun alussa uudelleen, mutta perusteluiden mukaan irtisanomis- ja purkukynnyksen todettiin vastaavan vanhasta työsopimuslaista syntyneen oikeuskäytännön sisältöä. Käytännössä työsopimuslain päättämisperusteiden sisältö on pitkälti muotoutunut oikeuskäytännön kautta.

Työmarkkinapoliittisessa keskustelussa on tuotu esille, että yksilöperusteisen irtisanomisen kynnys on vuosien myötä kiristynyt. Pääministeri Juha Sipilän hallitus on arvioinut, että erityisesti pienissä yrityksissä työsuhdeturvaa koskevat säännökset ovat muodostuneet työllistämisen esteeksi tai ne ainakin ovat nostaneet työllistämiskynnystä merkittävästi. Hallitus päättikin kehysriihessään huhtikuussa 2018, että alle 20 työntekijää työllistävissä yrityksissä sovellettavaa yksilöperusteisten irtisanomisten kynnystä olisi lainsäädäntöä muuttamalla alennettava.

Työllistämiskynnyksen alentamiseksi työsopimuslain koeaikasäännöstä muutettiin vuoden 2017 alusta lukien. Työsopimuslain 1 luvun 4 §:n mukaan koeaika voi olla kuuden kuukauden mittainen. Lisäksi sitä voidaan koeaikaan sijoittuvan työntekijän sairausloman tai perhevapaan perusteella pidentää. Koeajan kuluessa työsopimus voidaan purkaa ilman laissa säädettyjä irtisanomis- ja purkamisperusteita. Koeaikapurun perusteena ei kuitenkaan saa olla koeajan tarkoitukseen nähden epäasiallinen syy. Purkamisperuste ei myöskään saa olla syrjivä. Koeajan purkamiseen vaadittava kynnys on siten irtisanomiskynnystä alempi, ja sitä sovelletaan kaiken kokoisissa yrityksissä. Tähän kynnukseen ei ehdoteta muutoksia.

Työsuhdeturvaa koskevien säännösten on oltava johdonmukaisia suhteessa toisiinsa. Tämä koskee koeaikapurkamisen sääntelyä, irtisanomista työntekijästä johtuvasta syystä sekä irtisanomista työnantajan toimintaedellytyksissä tapahtuneiden muutosten vuoksi. Huomattavaa on, että individuaali- ja kollektiiviperusteet voivat myös liittyä toisiinsa ja esiintyä samanaikaisesti (esimerkiksi työolosuhteiden ja työvälineiden muutokset yhdessä työntekijän sairaudesta tai vammaisuudesta johtuvan työkyvyn alenemisen kanssa).

Esityksen tavoitteena on ottaa huomioon alle 20 työntekijää työllistävien työnantajien erityistarpeet. Esityksessä ehdotetaan 7 luvun 2 §:n 1 momentin muuttamista siten että siinä säädettäisiin yleisen irtisanomiskynnyksen ohella alemmasta irtisanomiskynnyksestä työnantajan työllistäessä alle 20 työntekijää. Tarkoituksena on, että muutos ei vaikuta irtisanomiskynnyksen korkeuteen henkilöstömäärältään isommissa yrityksissä. Tältä osin sääntely jäisi siten ennalleen.

Kun työnantajan palveluksessa on alle 20 työntekijää, irtisanomisperusteena pidettäisiin myös momentin 1 virkkeessä säädettyä vähäisempää työvelvoitteen laiminlyöntiä tai rikkomista taikka epäasiallista käyttäytymistä silloin, kun se horjuttaisi työnantajan ja työntekijän välistä luottamussuhdetta tai vaikeuttaisi työnantajan tai työyhteisön toimintaa. Lisäksi edellytettäisiin, että työsuhteen jatkamista ei voitaisi pitää työnantajan kannalta kohtuullisena. Työnantajan olisi tällöinkin noudatettava, mitä pykälän 2-3 momentissa säädetään kielletyistä irtisanomisperusteista ja velvollisuudesta ennen irtisanomista varoittaa työntekijää.

Momentissa tarkoitettua henkilöstömäärä laskettaessa huomioon otettaisiin ne periaatteet, joiden mukaan säännöllinen työntekijämäärä lasketaan arvioitaessa, kuuluuko yritys yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain soveltamisalan piiriin (ks. HE 254/2006 vp.). Merkittävää olisi työnantajan henkilöstömäärä irtisanomiskynnyksen antohetkellä.

Momentin ensimmäistä ja toista virkettä voitaisiin nykyiseen tapaan soveltaa myös työnantajan työllistäessä alle 20 työntekijää. Momenttiin ehdotetussa 3. virkkeessä kuvattaisiin ne tilanteet, joissa alle 20 työntekijää työllistävä työnantaja saisi soveltaa alennettua irtisanomiskynnystä. Kysymyksessä voisi olla 1 vir-

kettä lievempi työntekijän työvelvoitteen laiminlyönti tai rikkominen. Käytännössä säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi, kun työntekijä ei noudata työaikoja, laiminlyö työnantajan määräämiä työtehtäviä tai suorittaa niitä ohjeiden vastaisesti.

Työtehtävien laiminlyönti voi ilmetä myös työntekijän alisuoriutumisenä. Tällöin kysymys tulee olla työntekijän viaksi luettavasta menettelystä tai laiminlyönnistä eikä se saa johtua työnantajasta johtuvista syistä. Irtisanomisperusteen riittävyttä harkittaessa olisi selvitettävä alisuoriutumisen taustalla olevat syyt. Arvioinnissa olisi otettava huomioon muun muassa työnantajan asettamien tavoitteiden kohtuullisuus ja työntekijän mahdollisuudet vaikuttaa asetettujen tavoitteiden ja vaatimusten täyttämiseen, työnantajan toimet työntekijän tukemiseksi, työntekijän vian tai laiminlyönnin aste tai kesto sekä poikkeamisen suuruus suhteessa muiden työntekijöiden työsuorituksiin. Työntekijän tilapäinen alisuoriutuminen ei voi olla peruste työsopimuksen irtisanomiselle. Alisuoriutumisen tulee olla objektiivisesti arvioiden sellaista, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää työsuhteen jatkamista.

Jos työvelvoitteen laiminlyönti tai rikkominen johtuu työntekijän riittämättömästä ammattitaidosta tai puutteellisesta osaamisesta ja tämä on ollut työnantajan tiedossa mahdollisen koeajan päättyessä eikä työnantaja ole tuolloin reagoinut niihin, ei työsopimuksen irtisanominen tällä perusteella ole oikeutettua, ellei olosuhteissa ole tapahtunut koeajan jälkeen sellaisia muutoksia, joiden perusteella asiaa olisi arvioitava toisin.

Irtisanomiseen voisi oikeuttaa myös sellainen työntekijän epäasiallinen käyttäytyminen, joka vaikeuttaa pienen työyhteisön toimintaa. Epäasiallinen käyttäytyminen voisi kohdistua esimerkiksi työnantajaan, muihin työntekijöihin tai asiakkaisiin. Moitittavalla käyttäytymisellä tulisi olla yhteys työntekijän työsuhteesta johtuviin velvoitteisiin, kuten lojaliteettivelvoitteeseen.

Jos työntekijän epäasiallisesta käytöksestä aiheutuu työyhteisön työilmapiirin myrkyttyminen, tämä voi olla peruste työsopimuksen irtisanomiselle, jos ongelmia ei kyetä muin toimin ratkaisemaan. Tällaisissa tilanteissa epäasiallisesti käyttäytyvän työntekijän irtisanominen voi olla edellytys muiden työntekijöiden työnteon jatkamiselle erityisesti pienissä työyhteisöissä.

Vähäiset velvoitteiden rikkomiset tai laiminlyönnit eivät oikeuttaisi irtisanomiseen. Irtisanomisen edellytyksenä olisi, että työntekijän moitittava menettely horjuttaa työnantajan ja työntekijän välistä luottamussuhdetta tai vaikeuttaa työnantajan tai työyhteisön toimintaa tavalla, jonka vuoksi työsuhteen jatkaminen ei olisi työnantajan kannalta enää kohtuullista. Työsuhteeseen liittyvän luottamussuhteen merkitys korostuu erityisesti pienissä työyhteisöissä. Huomiota olisi aina kiinnitettävä työntekijän moitittavan menettelyn tosiasialliseen merkitykseen kyseessä olevan työnantajan kannalta.

Irtisanomisperusteen riittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon pykälän 3 momentin säännös työnantajan velvollisuudesta varoittaa työntekijää ennen irtisanomisen toteuttamista. Säännös koskisi myös 1 momentin 3 virkkeen säännöstä. Momentin mukaan työntekijää, joka on laiminlyönyt työsuhteesta johtuvien velvollisuuksien täyttämisen tai rikkonut niitä, ei saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä. Tätä säännöstä sovellettaisiin myös 1 momentin 3 virkkeen alennettua irtisanomiskynnystä sovellettaessa. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että irtisanomiseen oikeuttavalta työntekijän moitittavalta menettelyltä edellytetään toistuvuutta tai jatkuvuutta. Varoituksen antamista koskevat menettelytavat vastaisivat voimassa olevaa sääntelyä. Jos kysymys on pykälän 5 momentissa tarkoitusta tilanteesta, jossa irtisanomisen perusteena on niin vakava työsuhteeseen liittyvä rikkominen, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää sopimussuhteen jatkamista, ei varoitusten menettelyä tarvitse noudattaa. Tällöin kysymys olisi 1 momentin 1 virkkeen mukaisesta tilanteesta.

Sen sijaan pykälän 4 momentissa työnantajalle säädetty velvollisuus työntekijää kuultuaan selvittää, olisiko irtisanominen vältettävissä sijoittamalla työntekijä muuhun työhön, ei koskisi henkilöstömäärältään alle 20

työntekijän työnantaja. Tämä on perusteltua, koska pienellä työnantajalla on vähäisemmät mahdollisuudet tarjota irtisanomisuhan alaiselle työntekijälle muuta sellaista työtä, jossa edellytykset työsuhteen jatkamiselle olisivat olemassa. Jos työntekijän moitittava menettely on horjuttanut työnantajan ja työntekijän välisen luottamuksen pienessä yrityksessä, ei työntekijän uudelleen sijoittamisella parannettaisi työsuhteen jatkamisedellytyksiä.

5. Vaikutukset

5.1. Irtisanomiskynnyksen alentamisesta saadut selvitykset

Työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä tutkimusjohtaja KTT *Antti Kauhanen* on selvittänyt irtisanomiskynnyksen alentamisen vaikutuksia sekä teoreettisen kirjallisuuden että empiiristen tutkimusten valossa.⁵ Hänen mukaansa teoreettisesti irtisanomissuojan heikentäminen lisää sekä rekrytointeja että irtisanomisia. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että työttömien työllistymistodennäköisyys paranee, mutta toisaalta työllisten todennäköisyys siirtyä työttömiksi kasvaa. Nettovaikutus työllisyyteen on teoreettisesti epäselvä.

Antti Kauhasen mukaan empiiriset tutkimukset osoittavat, että irtisanomissuojan heikentäminen kasvattaa sekä rekrytointiastetta että irtisanomisastetta. Nettovaikutus työllisyyteen on tyypillisesti kuitenkin hyvin pieni. Kauhasen mukaan tulosten tulkinnassa on huomattava, että monissa tutkimuksissa on vaikea erottaa, onko tutkittava lakimuutos kohdistunut erityisesti henkilöperusteiseen irtisanomiseen. Kirjallisuudessa pidetään perusteltuna, että työsuhdeturva on heikompi pienissä yrityksissä. Lakimuutosten arviointia koskeva kirjallisuuskin käsittelee pääosin lakimuutoksia, jotka koskevat eri tavoin eri kokoisia yrityksiä. Kauhasen mukaan irtisanomissuojan tuottavuusvaikutuksia tarkastelleet tutkimukset päättyvät siihen, että irtisanomissuojan heikentäminen nostaa tuottavuutta.

Niin ikään tutkimuskoordinaattori *Merja Kauhanen* on selvittänyt sekä teoreettisen kirjallisuuden että empiirisiin tutkimuksiin perustuen työsuhdeturvasäännösten merkitystä yritysten käyttäytymisen, työntekijöiden aseman ja työllisyysvaikutusten kannalta. Kirjallisuuskatsauksesta ilmenee, että työsuhdeturvasäännösten vaikutusta arvioidaan yleensä kunkin maan sääntelykokonaisuuden ja irtisanomisista työnantajille aiheutuvien kustannusten näkökulmasta. Taloustieteen teorian mukaan työsuhdeturva aiheuttaa yrityksille kustannuksia irtisanomistilanteessa, minkä vuoksi se vähentää irtisanomisia. Samanaikaisesti parempi irtisanomissuoja vähentää uusien työntekijöiden rekrytointeja, koska yritykset ottavat rekrytointipäätöstä tehdessään huomioon mahdolliset tulevan työvoiman irtisanomisen kustannukset. Tiukempi työsuhdeturva vähentää siis työvoiman vaihtuvuutta, koska työsuhdeturva vähentää sekä työntekijöiden irtisanomisia että rekrytointeja. Vastaavasti myös työntekijöiden virta työttömyyteen ja toisaalta työttömyydestä takaisin työllisyyteen vähenee. Johtuen näistä vastakkaisista vaikutuksista irtisanomissuojan vaikutus työllisyyden ja työttömyyden nettomuutokseen on teorian mukaan epäselvä. Empiiriset tutkimukset vahvistavat edellä kerrotun teorian johtopäätökset.

Merja Kauhasen selvityksen mukaan peruste pienten yritysten lievemälle sääntelylle voi olla se, että ne ovat yleensä herkempiä työsuhdeturvan aiheuttamille kustannusten lisäyksille kuin suuret yritykset.⁶ Toisaalta tutkimustulokset osoittavat, että irtisanomiskynnyksen erilaisuus vaikuttaa yritysten kasvuhalukkuuteen lähestyttäessä sitä rajaa, jolloin irtisanomissuoja tiukkenee. Näin tapahtui mm. Saksassa, jossa työllisyyden kasvu pysähtyi yrityksissä, jotka jäivät juuri sen kynnyksen alle, jota suuremmilla yrityksillä irtisanomissuoja kiristyi. Toisaalta yritykset, jotka ovat juuri kynnyksikokoja suurempia hyödyntävät määräaika-

⁵ Antti Kauhasen selvitys on tämän esityksen liitteenä 1.

⁶ Merja Kauhasen selvitys on tämän esityksen liitteenä 2.

työsuhteita enemmän kuin juuri kynnyksen alapuolella olevat yritykset. Yrityksen kokoon perustuvalla irtisanomiskynnyksellä voi olla vaikutuksia myös työntekijöiden valikoitumiseen erikokoisiin yrityksiin sen mukaan, kuinka paljon he arvostavat työpaikan vakautta.

Valtiovarainministeriön budjettiosastolla tehdyn selvityksen⁷ mukaan irtisanomissuojaan liittyvän taloustieteellisen tutkimuksen mukaan irtisanomissuojalla on teoriassa kahdensuuntaisia vaikutuksia: tiukempi irtisanomissuoja suojaa irtisanomissuojan piirissä olevia irtisanomisilta ja siten kasvattaa työllisyyttä ja vähentää työttömyyttä. Toisaalta tiukempi irtisanomissuoja vähentää rekrytointeja ja siten vähentää työllisyyttä ja kasvattaa työttömyyttä. Koska vaikutukset ovat erisuuntaisia, irtisanomissuojan nettovaikutus työllisyyteen on selvítettävä empiirisistä tutkimuksista.

Valtiovarainministeriön mukaan empiiristen tutkimusten tulokset irtisanomissuojan nettovaikutuksesta työllisyyteen vaihtelevat. Metodologialtaan kehittyneemmät tutkimukset näyttävät painottavan rekrytointi-vaikutusta. Irtisanomissuojan heikentämisellä olisi siten potentiaalisesti positiivinen vaikutus työllisyyteen.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan pieniin yrityksiin kohdistuvia poikkeuksia irtisanomissuojaan on säädetty useissa OECD-maissa, koska ”virherekrytoinneista” aiheutuvat kustannukset ovat suhteellisesti suurempia pienissä yrityksissä. Irtisanomissuoja vaikuttanee siis enemmän pienten yritysten rekrytointeihin. Valtiovarainministeriön mukaan yrityskoosta riippuvalla säännöksellä on vastakkaisuuntaisia vaikutuksia: i) irtisanomissuojan heikentäminen tietynkokoisissa yrityksissä lisää rekrytointeja näissä yrityksissä ja ii) irtisanomissuojan heikentäminen kyseisissä yrityksissä luo kannustimen olla kasvamatta yli kriittisen yrityskorajan. Tutkimuksia poikkeusten vaikutuksesta kokonaistyöllisyyteen tai tuottavuuteen on vähän, mutta valtiovarainministeriön selvityksen mukaan olemassa olevista tutkimuksista saa varovaista tukea irtisanomissuojan heikentämisen positiiviselle työllisyys- tai tuottavuusvaikutukselle.

Kaikki selvitykset muistuttavat siitä, että maakohtaisissa arvioinneissa voidaan ottaa huomioon maakohtaiset olosuhteet liittyen työmarkkinoiden toimintaan, taloudelliseen tilanteeseen ja työmarkkinainstituutioiden komplementaarisuuteen paremmin kuin useita maita koskevilla vertailututkimuksissa. Tämä on otettava huomioon tehtäessä arvioita eri maiden lainsäädäntöä käsittelevistä vertailututkimuksista. Niin ikään muiden maiden lainsäädännön kopioimisessa on otettava huomioon eri maiden sääntely ja sääntely-ympäristö kokonaisuudessaan.

5.2 Ehdotettujen muutosten vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Taloukasvu syntyy työllisyyden ja tuottavuuden kasvusta. Edellä esitetyillä muutoksilla pyritään vaikuttamaan joko työllisyyden tai tuottavuuden kasvuun tai molempiin.

Taloudellisen vaikutuksen mittaluokka riippuu a) muutoksen kohteena olevien lukumäärästä, b) tehdyn toimenpidemuutoksen suuruudesta ja c) muutoksen kohteena olevien reaktion suuruudesta. Seuraavissa kapaleissa käsitellään näitä kutakin erikseen.

Muutoksen potentiaalisena kohteena olevien lukumäärä yhdessä ajankohdassa saadaan yritystilastoista. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2016 Suomessa oli 356 790 yritystä, joista alle 20 työntekijää työllistäviä oli yhteensä 347 500 eli 97 prosenttia kaikista työnantajayrityksistä. Alle 20 työllistävien yritysten palveluksessa vuonna 2016 oli 510 070 työntekijää, mikä on 36 prosenttia yrityskentän työntekijöistä. Yrityskentän

⁷ Valtiovarainministeriön selvitys on tämän esityksen liitteenä 3.

lisäksi lainmuutos koskisi yhdistyksiä ja säätiöitä, joiden palveluksessa on alle 20 työntekijää. Yritysten lukumäärästä arvioituna muutos koskisi valtaosaa nykyisistä yrityksistä, mutta – huomattavasti pienempää eli noin kolmasosaa työllisistä. Kyseisissä luvuissa ei ole huomioitu sitä, olisiko muutosehdotuksella vaikutusta yritysten syntyyn – muutoksen suuruusluokasta arvioiden kyseisen vaikutuksen ei arvioida ainakaan olevan merkittävä.

Ei myöskään oleteta, että suurempia yrityksiä alettaisiin pilkkoa pienemmiksi esimerkiksi toimintojen yhtiöittämisellä. Toisaalta muutos voi tuottaa yrityskenttään uuden kasvukynnyksen, jossa yritysten ei kannataisi laajentua yli 20 työntekijän kokoiseksi. Muutoksen suuruudesta ja nykyisestä yrityskorakenteesta johtuen ajatellaan myös tämän vaikutuksen kuitenkin jäävän kohtalaisen pieneksi. Yhteenvetona vaikutusarvioinnin ensimmäisestä osatekijästä eli muutoksen kohdejoukosta voi todeta, että kohdejoukko, johon muutos osuu, on suuri.

Toimenpiteen efektiivistä suuruutta on etukäteen vaikea määrittää, koska lopullisesti se tulee määräytymään oikeuskäytännössä. Kuten edellä todettiin, yritysten pieni koko voidaan jo nyt ottaa huomioon irtisanomisperusteen harkinnassa. Huomioon on niin ikään otettava se, että kiellettyjä irtisanomisperusteita sovellettaisiin jatkossakin samalla tavoin pienissä ja isoissa yrityksissä. Muutoksen suuruus, joka on tarkasti rajattu ja vaikea määritellä, jäänee silloin tosiasiallisella tasolla rajalliseksi. Näin ollen vaikutusarvioinnin toisen osatekijän eli muutoksen suuruuden arvioidaan jäävän pieneksi.

Viimeinen osa vaikutusarvioinnista eli reaktion suuruutta on käytännössä mahdoton tarkemmin määritellä. Liitteenä olevien tutkimuskatsausten tutkimukset eivät tutki vastaavaa muutosta, eikä muualla toteutettujen muutosten vaikutusarviota voi suoraan Suomeen edes siirtää. Katsauksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että irtisanomiskynnyksen alentamisen jälkeen työntekijöiden vaihtuvuus yrityksissä lisääntyi, koska sekä irtisanomiset että rekrytoinnit lisääntyivät. Näin käynee tämänkin muutoksen seurauksena. Reaktion suuruudesta paras arvaus epäselvän tutkimuskirjallisuuden perusteella lienee se, että nettotyöllisyysreaktio lienee lähellä nollaa, mutta tuottavuus voi kasvaa silloin kun työsuhdeturvaan tehdään muutos. Työvoiman vaihtuvuuden lisääntyminen toisaalta edistää osaamisen leviämistä ja lisää todennäköisyyttä, että palkansaaja päätyy lopulta sellaiseen työtehtävään, jossa hänen taitonsa ovat tehokkaassa käytössä. Toisaalta työvoiman vaihtuvuuden lisääntyminen heikentää sekä työntekijän ja työnantajan välistä sitoutumista toisiinsa, mikä voi näkyä esimerkiksi työajalla tapahtuvan kouluttamisen vähenemisenä.

Yhteen sovittaen suuren kohdejoukon, pienen ja tarkkaan rajatun muutoksen sekä epäselvän työllisyysreaktion ja positiivisen tuottavuusreaktion, muutoksella on mahdollisuus vaikuttaa positiivisesti talouskasvuun. Vaikutus saattaa kuitenkin olla pieni. Nykyisin kun tarkastellaan henkilöperusteisia irtisanomisia, osuudet työllisistä eivät ole kovin suuria. Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston mukaan vuonna 2017 kaikista työ- ja elinkeinotoimistoissa kirjatusta työttömyyteen johtaneista työsuhteen päättymisistä noin 3 prosenttia johtui henkilöperusteisesta irtisanomisesta. Noin 10 prosenttia oli tuotannollisia tai taloudellisia irtisanomisia. Selvästi yleisin syy työsuhteen päättymiseen oli kuitenkin määräaikaisen työsuhteen päättymisen.

Vaikutukset työllistämiskynnykseen ja työllisyyteen

Kuten yllä olevissa selvityksissä on todettu, irtisanomiskynnyksen alentaminen madaltanee yritysten työllistämiskynnystä. Tämä vaikutus lienee suurempi nimenomaan pienissä yrityksissä, joissa ei välttämättä ole palkattua henkilöstöhallinnosta vastaavaa henkilöstöä. Tavoitteena on, että alle 20 työntekijää työllistävien yritysten kynnyks palkata uutta työvoimaa alenisi niin, että lain muutoksella olisi positiiviset vaikutukset työ-

listymisasteeseen. Toisaalta irtisanomiskynnyksen alentaminen voi vaikuttaa suotuisasti siihen, että työntekijöiden kanssa tehdään määräaikaisten työsopimusten sijaan enemmän toistaiseksi voimassa olevia työsopimuksia.

Vaikka irtisanomiskynnykseen kohdistuvalla lainmuutoksella olisi jossakin määrin positiivinen vaikutus pienten yritysten työllistämiskynnykseen, taloustieteellisen tutkimuksen perustella toimet eivät nostaisi työllisyysastetta merkittävässä määrin. Tutkimusten mukaan uudistukset voisivat lisätä uusien työpaikkojen syntymistä, mutta samalla ne voivat lisätä irtisanomisia. Toisaalta työntekijöiden irtisanominen individuaaliperusteella ei yleensä vähennä yritysten työvoiman tarvetta, vaan aiheuttanee tarpeen uuden työntekijän palkkaamiseen.

Vaikutukset yritysten toimintaan

Yksittäisen työntekijän merkitys yrityksen tuloksen ja työyhteisön toiminnan kannalta on pienessä yrityksessä suurempi kuin isoissa yrityksissä. Yksittäisenkin työntekijän työsuhteeseen liittyvien veloitteiden noudattamatta jättäminen tai muu moitittava menettely voi olla pienen yrityksen taloudellisen kantokyvyn kannalta kestämätön, ja se voi vaarantaa koko yrityksen toiminnan jatkuvuuden.

Sen lisäksi että suuremmilla yrityksillä on parempi taloudellinen kantokyky, niillä on suuremmat mahdollisuudet etsiä ratkaisua tulehtuneisiin ihmissuhteisiin tai työntekemisen heikentyneisiin edellytyksiin muun muassa työtehtävien uudelleen järjestelyillä tai muiden tehtävien tarjoamisella. Jos pienessä työyhteisössä on henkilö tai henkilöitä, jotka eivät sopeudu työyhteisöön vaan pikemminkin vaikeuttavat muun henkilöstön toimintaa, voi yrityksen toiminnan ja sitä kautta muiden työsuhteiden jatkamisen turvaaminen edellyttää työyhteisöön sopeutumattoman henkilön irtisanomista. Oikeasuhtainen irtisanomiskynnys voi siten pelastaa yrityksen muiden työntekijöiden työpaikat ja parantaa työyhteisön toimintaa.

Sääntely ehdotetaan kohdistettavaksi alle 20 työntekijää työllistäviin työnantajiin. Säännöksen soveltamisala muodostaa yhteistoimintalain soveltamisalaa vastaavan kynnyksen, jolla voi olla vaikutuksia yritysten kasvuhallukkuuteen. Yritykset menettävät tämän mahdollisuuden irtisanomiseen kevyemmin perustein rekrytoituaan 20. työntekijän. Täten esitettävä säännösmalli jossain määrin kannustaa yrityksiä pitäytymään alle 20 työntekijässä. Toisaalta kynnyksen asettaminen yhteistoimintalain soveltamisalaa vastaavalle tasolle ei loisi lainsäädäntöön uutta kynnystä, ja sen oletetaan helpottavan säännöksen soveltajia.

Irtisanomiskynnyksen alentamisella voi olla heijastusvaikutuksia perusteettomista työsuhteen päättämisistä tuomittavien korvausten suuruuteen. Silloin kun irtisanomisperuste ei aivan täytä uuden alemman irtisanomiskynnyksen vaatimuksia, työnantajan menettelyn loukkaavuuden aste otettaisiin huomioon korvausta määrättäessä. Toisaalta selvää on, että jos perusteettomalla irtisanomisella loukataan työntekijää vakavalla tavalla, tämä otetaan yrityksen koosta riippumatta huomioon työsopimuslain 12 luvun 2 §:n mukaista korvausta määrättäessä kuten nykyisinkin.

Työelämävaikutukset

Uuden irtisanomiskynnyksen luominen voi aiheuttaa ensi vaiheessa oikeudellista epävarmuutta, sillä irtisanomisperusteen sisältö muotoutuu viime kädessä oikeuskäytännön perusteella.

Oikeudellinen epävarmuus kohdistuu toisaalta työnantajiin, jotka harkitsevat irtisanomisperusteen riittävyttä uuden säännöksen mukaan. Toisaalta uudesta irtisanomiskynnyksestä säätäminen luo työsuhteen jatkumiseen liittyvää epävarmuutta pienten työnantajien palveluksessa oleville työntekijöille. Tätä tasoittaa se, että myös uutta irtisanomiskynnystä sovellettaessa olisi noudatettava varoituksenantovelvollisuutta koskevia säännöksiä. Irtisanominen ei voisi tapahtua ennen kuin työntekijälle annetaan mahdollisuus varoituksen saamisen jälkeen korjata menettelyään.

Jos irtisanomiskynnyksen alentaminen rohkaisee työnantajia palkkaamaan työntekijöitä määräaikaisten työsuhteiden sijasta toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin, tämä parantaisi työntekijän asemaa työmarkkinoilla.

Uuden irtisanomiskynnyksen luominen muodostaa poikkeuksen työoikeudellisessa sääntelyssä, jossa lähtökohtana on, että sääntely koskee samalla tavoin kaiken kokoisia työnantajia ja niiden palveluksessa olevia työntekijöitä. Irtisanomisperusteen riittävyden arvioinnissa ero voimassa olevaan oikeustilaan ei kuitenkaan ole tavattoman suuri, sillä myös voimassa olevan työsopimuslain 7 luvun 2 §:n säännösten tulkinnassa on voitu ottaa huomioon yrityksen koko ja siihen liittyen työnantajan mahdollisuudet tarjota irtisanomishan alaiselle työntekijälle muuta työtä. Myös uuden säännöksen mukaan irtisanomisperusteen riittävyttä arvioidaan sen mukaan, minkälaiset vaikutukset työntekijän moitittavalla menettelyllä on työnantajan ja työyhteisön toimintaan.

Elinkeinoelämän keskusjärjestön irtauduttua työmarkkinakeskusjärjestöjen välillä solmituista irtisanomissuojasopimuksista irtisanomissuojaa koskevat sopimusmääräykset on siirretty alakohtaisiin työehtosopimuksiin. Koska työsuhdeturvaa koskevat määräykset ovat pakottavaa oikeutta, voimassa olevat työehtosopimusmääräykset vastaavat vähintään laissa säädettyjä irtisanomisperusteita. Käytännössä työehtosopimusmääräykset on tehty joko viitaten työsopimuslain säännöksiin tai kopioimalla ne osaksi työehtosopimusta. Näitä määräyksiä työehtosopimukseen sidotut ovat velvollisia noudattamaan työehtosopimuslain 4 §:n nojalla. Lisäksi niitä sovelletaan järjestäytymättömässä kentässä työsopimuslain yleissitovuussäännöksen nojalla. Siltä osin kuin työehtosopimuksissa on sovittu yksilöperusteisia irtisanomisia koskevia määräyksiä, tällaisten työehtosopimusmääräysten voimassa ollessa niillä on käytännössä vaikutusta nyt ehdotetun lain soveltamiseen.

Viranomaisvaikutukset

Työsopimuslain säännösten valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisten tehtäviin. Uuden irtisanomiskynnyksen säätäminen voisi aiheuttaa jonkin verran uutta neuvontatarvetta. Tämä johtuu erityisesti siitä, että sääntely kohdistuisi pieniin yrityksiin, joissa ei ole erillistä henkilöstöhallintoa. Käytännössä neuvonta olisi asiakasaloitteista irtisanomisen edellytyksiä koskevaa yleisluonteista neuvontaa, joka ei lisäisi merkittävästi työsuojeluviranomaisen työtaakkaa.

Esityksellä ei olisi merkittäviä vaikutuksia valtion, kunnan ja kirkon sektoreilla.

6 Asian valmistelu

Esitys perustuu hallituksen huhtikuussa 2018 päättämään julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2019-2022 ja siihen sisältyvään työllisyyspaketin kirjaukseen irtisanomisperusteita koskevan sääntelyn muuttamisesta siten, että muutoksella kevennetään yksilöllisen irtisanomisen kriteereitä alle 20 henkeä työllistävissä yrityksissä.

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Esityksen valmistelussa on hyödynnetty työ- ja elinkeinoministeriön Antti Kauhaselta ja Merja Kauhaselta pyytämiä riippumattomia asiantuntijaselvityksiä sekä valtiovarainministeriön budjettiosaston rakenneyksikön laatimaa selvitystä. Selvitykset ovat tämän esityksen liitteenä.

Työntekijän henkilöön liittyvän irtisanomisperusteen keventämistä alle 20 työntekijän yrityksessä koskevaa esitystä on käsitelty työ- ja elinkeinoministeriön koolle kutsumassa epävirallisessa kolmikantaisessa työryhmässä, jossa ovat olleet edustettuina työnantaja- ja työntekijäkeskusjärjestöt, Suomen Yrittäjät, Kunnallinen työmarkkinalaitos, Valtion työmarkkinalaitos sekä Kirkon työmarkkinalaitos.

Esityksestä on järjestetty lausuntokierros. [täydennetään lausuntokierroksen jälkeen]

7 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan päivänä kuuta 2019.

8 Säättämisjärjestys ja suhde perustuslakiin

Esityksellä on liittymä perustuslakiin. Huomioon tulee ottaa sekä perustuslain 6 §, jossa säädetään ihmisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta, että perustuslain 18 §:n 3 momentti, jossa säädetään oikeudesta työhön.

Perustuslain mukaan työsuhteen päättämisen perusteista on säädettävä lailla. Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Säännöksen on katsottu edellyttävän, että laissa on mainittava työsuhteen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Työsuhteen osapuolten kannalta säännös merkitsee sitä, että vain laissa säädetyt syyt oikeuttavat työstä erottamiseen (ks. HE 309/1993 vp s. 69). Perustuslakivaliokunnan käytännössä säännöksen on sittemmin todettu kattavan kaikki tapaukset, joissa henkilön työnteke toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan (ks. PeVM 11/1996 vp). Mainitun perustuslain säännöksen vuoksi ehdotetun työsuhteen irtisanomisen yksilökohtaista irtisanomista koskevilla säännöksillä on tärkeä periaatteellinen merkitys.

Ehdotuksen mukaan työsuhteen päättämisen perusteista on säädettävä lailla. Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Säännöksen on katsottu edellyttävän, että laissa on mainittava työsuhteen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Työsuhteen osapuolten kannalta säännös merkitsee sitä, että vain laissa säädetyt syyt oikeuttavat työstä erottamiseen (ks. HE 309/1993 vp s. 69). Perustuslakivaliokunnan käytännössä säännöksen on sittemmin todettu kattavan kaikki tapaukset, joissa henkilön työnteke toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan (ks. PeVM 11/1996 vp). Mainitun perustuslain säännöksen vuoksi ehdotetun työsuhteen irtisanomisen yksilökohtaista irtisanomista koskevilla säännöksillä on tärkeä periaatteellinen merkitys.

Ehdotuksen mukaan työsuhteen päättämisen perusteista on säädettävä lailla. Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Säännöksen on katsottu edellyttävän, että laissa on mainittava työsuhteen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Työsuhteen osapuolten kannalta säännös merkitsee sitä, että vain laissa säädetyt syyt oikeuttavat työstä erottamiseen (ks. HE 309/1993 vp s. 69). Perustuslakivaliokunnan käytännössä säännöksen on sittemmin todettu kattavan kaikki tapaukset, joissa henkilön työnteke toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan (ks. PeVM 11/1996 vp). Mainitun perustuslain säännöksen vuoksi ehdotetun työsuhteen irtisanomisen yksilökohtaista irtisanomista koskevilla säännöksillä on tärkeä periaatteellinen merkitys.

Ehdotetuilla muutoksilla pyritään alentamaan työllistämiskynnystä erityisesti pienissä alle 20 työntekijää työllistävissä yrityksissä. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on siten työllisyyden edistäminen, joka tavoitteena on perustuslain 18 §:n tavoitteen mukainen.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmisiä on kohdeltava yhdenvertaisesti. Erilaisen irtisanomiskynnyksen säätäminen alle 20 ja vähintään 20 työntekijää työllistävälle työnantajille merkitsee sitä, että niiden palveluksessa olevien työntekijöiden irtisanomissuojan taso riippuu työnantajan palveluksessa olevan henkilöstön määrästä. Kysymys ei kuitenkaan olisi perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyin syrjintäperusteiden perusteella tapahtuvasta eri asemaan asettamisesta. Huomattavaa lisäksi on, että voimassa olevan työsuhteen irtisanomiskynnyksen korkeus on riippunut siitä, kuinka moitittavana työntekijän menettelyä on katsuttu yksittäistapauksessa pidetty työnantajan kannalta. Tässä arvioinnissa yrityksen koolla ja työnantajan toimintamahdollisuuksilla, kuten muun työn tarjoamismahdollisuuksilla on ollut suuri merkitys. Myös ehdotetun säännöksen mukaan irtisanomisperusteiden täyttyminen edellyttää, että moitittavalla menettelyllä on työnantajalle sellaiset vaikutukset, että työnantajalta ei kohtuudella voida edellyttää työsuhteen jatkamista. Ehdotettu muutos ei siten ole perustuslain 6 §:n kannalta ongelmallinen.

Ehdotettua säännöstä sovellettaisiin työnantajiin, jotka työllistävät alla 20 työntekijää. Suomalainen yritys-rakenne on hyvin pienyritysvaltainen. Yli 95 %:a suomalaisista yrityksistä on alle 20 työntekijän yrityksiä. Niiden palveluksessa on noin kolmasosa suomalaisesta työvoimasta. Perustuslain rajoitusedellytysten kannalta on pohdittava, onko 20 työntekijän raja oikeasuhteinen ottaen huomioon yritys-kentän rakenne. Yhteistoimintalaissa on omaksuttu sama 20 työntekijä raja. Sitä ei ole yhteistoimintalain sisältö huomioon ottaen pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena.

Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus kuitenkin pitää suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki työ sopimuslain 7 luvun 2 §:n muuttamisesta

2 § Työntekijän henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet

Työntekijästä johtuvana tai hänen henkilöönsä liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena voidaan pitää työ sopimuksesta tai laista johtuvien, työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä sellaisten työntekijän henkilöön liittyvien työntekoa edellytysten olennaisista muuttamista, joiden vuoksi työntekijä ei enää kykene selviytymään työtehtävistään. Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan. *Kun työnantajan palveluksessa on alle 20 työntekijää, irtisanomisperusteena pidetään myös edellä säädettyä vähäisempää työvelvoitteen laiminlyöntiä tai rikkomista taikka epäasiallista käyttäytymistä 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.*

Asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ei voida pitää ainakaan:

- 1) työntekijän sairautta, vammaa tai tapaturmaa, ellei hänen työkykynsä ole näiden vuoksi vähentynyt olennaisesti ja niin pitkäaikaisesti, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää sopimussuhteen jatkamista;
- 2) työntekijän osallistumista työehtosopimuslain mukaiseen tai työntekijäyhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen;
- 3) työntekijän poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitä tai hänen osallistumistaan yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan;
- 4) turvautumista työntekijän käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin.

Työntekijää, joka on laiminlyönyt työsuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei kuitenkaan saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä.

Työnantajan, jonka palveluksessa on vähintään 20 työntekijää, on kuultuaan työntekijää 9 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla ennen irtisanomista selvítettävä, olisiko irtisanominen vältettävissä sijoittamalla työntekijä muuhun työhön.

Jos irtisanomisen perusteena on niin vakava työsuhteeseen liittyvä rikkomus, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää sopimussuhteen jatkamista, ei 3 ja 4 momentissa säädettyä tarvitse noudattaa.