

## Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta (HE 227/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- vanhempi hallitussihteeri Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Nico Steiner, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Lavapuro
- oikeustieteen tohtori Jaana Paanetoja

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Veli-Pekka Viljanen

### HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2019.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksia arvioidaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta, 18 §:n oikeutta työhön ja elinkeinonvapautta ja 19 §:n 2 momentin oikeutta perustoimeentulon turvaan koskevan perusoikeussääntelyn kannalta. Hallitus katsoo, että lakiehdot-

## Valiokunnan lausunto PeVL 47/2018 vp

tukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus ei sitä vastoin katso, että esitys olisi pitänyt käsitellä perustuslakivaliokunnassa. Eduskunnan täysistunto lähetti esityksen kuitenkin puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaisesti perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työsopimuslain henkilöön perustuvia irtisanomisperusteita koskevaa säännöstä. Ehdotuksen mukaan irtisanomisperusteelta vaadittavaa asiallista ja painavaa syytä koskevassa kokonaisarvioinnissa otettaisiin huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä sekä työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan. Esityksen tavoitteena on madaltaa pienten työnantajien työllistämiskynnystä.

Työsopimuslain muutoksen tarkoituksena on korostaa työnantajan henkilöstömäärän merkitystä irtisanomista koskevassa kokonaisharkinnassa siten, että pienten työnantajien erityiset olosuhteet saavat irtisanomisperusteen punninnassa suuremman painoarvon. Merkityksellistä olisi esityksen perustelujen mukaan nimenomaan työnantajan pieni henkilöstömäärä. Sen sijaan säännösehdoituksella ei olisi tarkoitus muuttaa sellaisen työnantajan irtisanomiskynnystä, jonka henkilöstömäärä on suuri.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta on arvioitu työstä erottamista koskevan perustuslain 18 §:n 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Lisäksi esitystä perustellaan viittaamalla julkisen vallan perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn työllisyyden edistämistehtävään.

Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Säännös edellyttää, että laissa on mainittava työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Työsuhteen osapuolten kannalta säännös merkitsee sitä, että vain laissa säädetty syyt oikeuttavat työstä erottamiseen. Perustuslain 18 §:n 3 momentissa suojataan palvelussuhteen pysyvyyttä (PeVL 47/2016 vp, s. 2). Lainsäätäjää sitoo myös perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johdettu mielivallan kielto (HE 309/1993 vp, s. 69).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt säännöksen tarkoitusta vastaavana sitä, että erottamisen ymmärretään tarkoittavan kattavasti työnteon tosiasiallista lopettamista toisen palveluksessa (ks. PeVL 41/2000 vp, s. 7/I). Valiokunnan käytännössä säännöksen on nimenomaisesti todettu kattavan kaikki tapaukset, joissa henkilön työnteke toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan (PeVL 11/1996 vp, s. 2).

Työsopimuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että työsopimuslakiehdotuksessa oli kattavasti säännelty työstä erottamisen perusteet. Säännöksiin työsopimuksen irtisanomisperusteista, purkamisperusteista ja lomauttamisen perusteista sisältyi valiokunnan mukaan joustavia ilmaisuja. Olennaista kuitenkin oli, että niiden katsottiin täsmentyvän tarpeeksi esimerkiksi siihenastisten tulkintojen perusteella (PeVL 41/2000 vp, s. 7).

## Valiokunnan lausunto PeVL 47/2018 vp

Hallituksen esityksessä ei puututtaisi varsinaisesti työsuhteen irtisanomisperusteisiin eli asiallisen ja painavan syyn vaatimukseen eikä siihen, mitä voidaan pitää työntekijästä johtavana tai hänen henkilöönä liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena. Muutos kohdistuisi vain asiallisen ja painavan perusteen kokonaisarvioinnissa vaikuttavien seikkojen listaukseen, jossa uutena vaikuttavana tekijänä huomioidaan työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä. Perustuslakivaliokunnan mielestä on mahdollista, että työnantajan palveluksessa oleva henkilömäärä voitaisiin ottaa huomioon jo säännöksen nykyisen sanamuodon puitteissa ("työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan").

Perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta on olennaista, että työntekijän irtisanomisperusteet on kattavasti säädetty laissa. Ehdotettua muutosta on lisäksi arvioitava perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta, jotta säännöksen tulkinta on tällaisessa perusoikeusherässä tilanteessa riittävän ennustettavaa. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi pitänyt perustuslain kannalta ongelmallisena sääntelyä, joka perustui sellaisiin käsitteisiin kuin "hyvä tapa" tai "yleinen järjestys" (ks. PeVL 54/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi, että pakollisen eroamisiän säätäminen ei ole mahdollista kuin tätä tarkoittavin nimenomaisin säännöksin, jotka täyttävät perusoikeuden yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 60/2002 vp, s. 5), joihin lukeutuu vaatimus rajoitusten tarkkarajaisuudesta ja riittävän täsmällisestä määrittelystä. Perustuslakivaliokunta korostaa, että perusoikeuksia rajoittavan sääntelyn on täytettävä myös perustuslain 18 §:n 3 momentin soveltamisalueella täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Ehdotetun muutoksen vaikutus irtisanomisperusteiden tulkintaan jää perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakitekstissä epäselväksi. Esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön kannalta ongelmallisesti siihen, että irtisanomisperusteiden olemassaolo varmistuu vasta tuomioistuimen ratkaistua asian ja että viime kädessä riippuu tulevasta oikeuskäytännöstä, miten laajalle ja kuinka suuriin yrityksiin muutoksella tulee olemaan vaikutusta (s. 7 ja 14). Lisäksi perusteluissa (s. 16) todetaan, että uusi sääntely voi aiheuttaa ensi vaiheessa oikeudellista epävarmuutta.

Perusteluiden mukaan työnantajien erityispiirteet otettaisiin huomioon irtisanomisperustetta koskevaa kokonaisarviointia tehtäessä. Tavoitteena näyttää olevan yhtäältä irtisanomiskynnystä koskevassa kokonaisharkinnassa huomioon otettavien seikkojen täydentäminen nimenomaan pieniin yrityksiin soveltuvalla kriteerillä (s. 7) ja toisaalta nykytilaan verrattuna pienten työnantajien erityisten olosuhteiden korostaminen punninnassa (s. 8).

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun muutoksen merkitys jätetään merkittävältä osin myöhemmän oikeuskäytännön varaan, mikä vähentää työntekijän henkilöön liittyvien irtisanomisperusteiden tulkinnan ennakoitavuutta. Valiokunta katsoo, että hallituksen esitys ilmentää perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta kyseenalaista perusteluilla säätämistä, jonka puitteissa säännökselle perusteluissa annettua merkityssisältöä ei voida johtaa säännöksen sanamuodosta. Perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta ei voida pitää asianmukaisena, että irtisanomista koskeva sääntely muodostuu lainsäädännön muutoksen johdosta epäselväksi ja olennaisesti vain perusteluissa esitettyjen käsitysten ja myöhemmän, vasta ehkä useiden vuosien jälkeen täsmentyvän oikeuskäytännön varaan jääväksi.

## Valiokunnan lausunto PeVL 47/2018 vp

Perusteluissa on esitetty joitakin työyhteisön toimivuuteen, taloudellisiin menetyksiin ja luottamuspulaan liittyviä näkökohtia, joiden kannalta työnantajan palveluksessa olevien henkilöiden määrällä voi olla merkitystä irtisanomisperusteen asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa. Perustelujen mukaan esimerkiksi pieni työyhteisö on herkempi häiriötilanteille ja työntekijän rikkeen tai laiminlyönnin seuraukset voivat heijastua koko työyhteisön toimintaan. Pienellä työnantajalla voi olla heikommät mahdollisuudet kohdata taloudellisia menetyksiä, jotka voivat seurata työntekijän velvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä tai hänen työntekeedellytystensä heikentymisestä. Lisäksi työnantajan ja työntekijän välisellä luottamussuhteella voidaan katsoa olevan suurempi merkitys silloin, kun työnantajan henkilöstömäärä on pieni. Tällaisten seikkojen huomioon ottaminen riittävien irtisanomisperusteiden olemassaoloa arvioitaessa ei ole perustuslain 6 §:n kannalta arvioituna mielivaltaista. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä on kuitenkin syytä täsmentää nimenomaisella viittauksella työnantajan edellytyksiin kantaa työntekijän moitittavan menettelyn tai työntekeedellytysten heikentymisen seurauksia. Tällainen sääntely olisi myös paremmin yhteensovittavissa esityksen perustelujen kanssa.

Esityksen perustelujen (s. 28) mukaan sääntelyn tarkoituksena on työllistämiskynnyksen madaltaminen, ja sen vuoksi esityksen voidaan katsoa liittyvän julkisen vallan perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn työllisyyden edistämistehtävään. Toisaalta esityksen perusteluista (s. 13) käy ilmi, että irtisanomissuojan heikentämisen työllisyysvaikutusta ei voida olemassa olevan tutkimustiedon perusteella luotettavasti arvioida. Irtisanomissuojan heikennyksen nettovaikutusta työllisyyteen pidetään hallituksen esityksessä viitatuissa selvityksissä "hyvin pienenä" tai "epäselvänä" (s. 11—12). Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. myös PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Soveltuvuusvaatimuksessa on kuitenkin osin kyse myös ennusteesta sen suhteen, onko valittu rajoitussääntely tosiasiaissa tehokas keino tavoitteen saavuttamiseksi. Käytettävissä olevien selvitysten valossa on hyvin epävarmaa, että lakiehdotuksella olisi merkittäviä työllisyyden edistämisaikutuksia. Tämän vuoksi ehdotettua sääntelyä ei voida valtiosääntöoikeudellisesti perustella kytkemällä se perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle valalle asetettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 5.12.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Anna-Maja Henriksson r

## Valiokunnan lausunto PeVL 47/2018 vp

jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Ilkka Kantola sd  
jäsen Kimmo Kivelä sin  
jäsen Antti Kurvinen kesk  
jäsen Mia Laiho kok  
jäsen Ville Niinistö vihr  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Ville Skinnari sd  
jäsen Kaj Turunen kok  
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen