

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta (HE 227/2018 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja sosiaali- ja terveystieteiden valiokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 47/2018 vp
- sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta StVL 8/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- vanhempi hallitussihteeri Nico Steiner, työ- ja elinkeinoministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- tutkimuspäällikkö Antti Kauhanen, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- tutkimuskoordinaattori Merja Kauhanen, Palkansaajien tutkimuslaitos
- tutkimusohjaaja Tuomas Pekkarinen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- johtava asiantuntija Miia Kannisto, Akava ry
- lakiasianjohtaja Markus Äimälä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Annika Rönni-Sällinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lainopillinen asiamies Atte Rytönen, Suomen Yrittäjät ry
- lakimies Hannele Vertainen, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- professori Niklas Bruun
- työoikeuden professori Seppo Koskinen
- oikeustieteen tohtori Jaana Paanetoja

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Tehy ry

Valiokunnan mietintö TyVM 10/2018 vp

HALLITUKSEN ESITYS

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. Lainmuutoksella halutaan varmistaa, että pienten työnantajien erityiset olosuhteet otettaisiin riittävällä tavalla huomioon henkilöön perustuvaa irtisanomisperustetta arvioitaessa. Esityksen tavoitteena on madaltaa pienten työnantajien työllistämiskynnystä.

Työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että työsuhteen päättymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaika lyhennettäisiin nykyisestä 90 päivästä 60 päivään tilanteissa, joissa työnantaja on päättänyt työsuhteen työntekijästä johtuvasta syystä.

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2019.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työsopimuslain (55/2001) henkilöön perustuvia irtisanomisperusteita koskevaa säännöstä. Voimassa olevan työsopimuslain 7 luvun 2 §:n mukaan työntekijän irtisanomissyyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan. Esityksessä ehdotetaan säännöksen muuttamista siten, että jatkossa irtisanomissyötä koskevassa kokonaisharkinnassa on otettava uutena vaikuttavana tekijänä huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä sekä kuten nykyäänkin työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan. Tavoitteena on varmistaa, että pienten työnantajien erityiset olosuhteet otetaan riittävällä tavalla huomioon henkilöön perustuvaa irtisanomisperustetta arvioitaessa. Esityksen tavoitteena on irtisanomisen helpottamisella madaltaa pienten työnantajien työllistämiskynnystä.

Työttömyysturvalakia ehdotetaan muuttavaksi siten, että työsuhteen päättymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaika lyhennetään nykyisestä 90 päivästä 60 päivään tilanteissa, joissa työnantaja on päättänyt työsuhteen työntekijästä johtuvasta syystä.

Työllistäminen ja työsuhdeturva

Pääministeri Juha Sipilän hallitus on sitoutunut toteuttamaan erityisesti pk-yritysten työllistämishalukkuutta lisääviä uudistuksia uusien työpaikkojen luomiseksi. Tässä tarkoituksessa hallitus on toteuttanut useita työlainsäädäntöön kohdistuvia toimenpiteitä, kuten pidentänyt koeaika, lyhentänyt työntekijän takaisinottovelvollisuutta ja mahdollistanut määräaikaisen työsopimuksen tekemisen pitkäaikaistyöttömän kanssa ilman perustellun syyn vaatimusta.

Valiokunnan mietintö TyVM 10/2018 vp

Huhtikuussa 2018 hallitus päätti kehysriihessään työsopimuslain irtisanomisperusteita koskevan sääntelyn muuttamisesta. Tarkoituksena oli alentaa työllistämisen kynnystä alle 20 henkeä työllistävissä yrityksissä. Myöhemmin valmistelun kuluessa irtisanomiskynnyksen alentaminen päätettiin kohdentaa työnantajiin, jotka työllistävät säännöllisesti alle 10 työntekijää. Lokakuussa hallitus päätti luopua henkilöstön lukumäärää koskevasta tarkasta rajauksesta ja toteuttaa säännösmuutokset, jotka edellyttäisivät pienten työnantajien erityispiirteiden huomioon ottamisen irtisanomisperustetta koskevan kokonaisharkinnan yhteydessä.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan irtisanomissuojan heikentämisen työllisyysvaikutusta ei ole olemassa olevan tutkimustiedon perusteella voida luotettavasti arvioida. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työsuhdeturvan taso vaikuttaa sekä irtisanomisiin että rekrytointeihin, ja tämän vuoksi sen nettovaikutus työllisyyteen on teoreettisesti epäselvä. Luotettavimpien empiiristen tutkimusten mukaan vaikutus on mahdollisesti positiivinen mutta todennäköisesti pieni. Yrityskentältä saadun palautteen perusteella henkilöperusteinen irtisanominen on keskeinen tekijä siinä, uskaltaako yritys palkata uuden työntekijän.

Irtisanomisen helpottamisen myötä sekä irtisanomiset että työllistäminen yrityksissä lisääntyvät ja työntekijöiden vaihtuvuus kasvaa. Vaikka tämän vaikutus kokonaistyöllisyyteen jäisi pieneksi, tutkimuksissa on saatu näyttöä siitä, että matalampi työsuhdeturvan taso lisää työvoiman liikkuvuutta ja parantaa sitä kautta yritysten työn tuottavuutta. Vilkkaamman vaihtuvuuden ansiosta palkansaaja päätyy todennäköisesti lopulta sellaiseen työtehtävään, jossa hänen taitonsa ovat tehokkaassa käytössä. Tuottavuuskasvu on omiaan ajan mittaan nostamaan myös palkkoja. On myös jonkinlaista tutkimusnäyttöä siitä, että uudistus voi edistää tasa-arvoa, koska työsuhteiden suurempi vaihtuvuus nostaa vaikeassa työmarkkinatilanteessa olevien ryhmien työllistymisen todennäköisyyttä.

Valtaosa uusista työtilaisuuksista syntyy pienissä yrityksissä, ja niiden halu ja kyky luoda uusia työpaikkoja on tärkeää koko kansantalouden kasvun kannalta. Pienissä yrityksissä virherekrytoinneista aiheutuvat kustannukset ovat suhteellisesti ottaen suurempia kuin isoissa yrityksissä, minkä vuoksi irtisanomissuojalla on niissä suurempi vaikutus työllistämishalukkuuteen kuin suurissa yrityksissä. Saadun selvityksen mukaan irtisanomisen helpottaminen lisää yritysten valmiutta uusien työpaikkojen luomiseen. Valiokunta pitää hallituksen tavoitetta ottaa työnantajan työntekijöiden lukumäärä uutena tekijänä huomioon irtisanomisen asiallisen ja painavan syyn kokonaisharkinnassa tarkoituksenmukaisena uudistuksena ja puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavin huomioin.

Irtisanomisperusteet

Työntekijän irtisanomiseen on työsopimuslain 7 luvun 1 §:n mukaan oltava asiallinen ja painava syy. Työntekijästä johtavana tai hänen henkilönsä liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena voidaan saman luvun 2 §:n mukaan pitää työsopimuksesta tai laista johtuvien, työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä sellaisten työntekijän henkilöön liittyvien työntekeodellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi työntekijä ei enää kykene selviytymään työtehtävistään. Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on 2 §:n mukaan otettava huomioon työntekijän ja työnantajan olosuhteet kokonaisuudessaan.

Valiokunnan mietintö TyVM 10/2018 vp

Kokonaisarvioinnissa irtisanomisperusteen riittävyttä tulee arvioida kaikkien tapauksessa ilmenevien seikkojen perusteella. Lainkohdassa ei täsmennetä, minkälaiset seikat ovat merkityksellisiä irtisanomisperustetta arvioitaessa. Työsopimuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 157/2000 vp) todetaan tämän tarkoittavan sitä, että irtisanomisperusteen riittävyttä olisi arvioitava kaikkien tapauksessa ilmenevien seikkojen kokonaisharkinnalla. Yksilöperusteisessa irtisanomisessa arvioinnissa vaikuttavia seikkoja ovat esimerkiksi työntekijän rikkeen laatu ja vakavuus, työntekijän asema ja hänen suhtautumisensa tekoonsa tai käyttäytymiseensä, työn luonne, työn teettämiseen liittyvät erityispiirteet ja työnantajan asema. Harkinnassa on myös ratkaistava kysymys siitä, onko työsuhteen päättäminen kohtuullinen seuraus työntekijän moitittavasta menettelystä tai työntekoa edellytysten heikkenemisestä. Samalla arvioidaan, onko työnantajalla edellytyksiä ratkaista tilanne jollakin muulla tavoin, kuten muun työn tarjoamisella tai työolosuhteita muuttamalla.

Hallituksen esityksessä ehdotetulla muutoksella lisätään 7 luvun 2 §:n toiseen virkkeeseen erillinen maininta, jonka mukaan kokonaisarvioinnissa on otettava huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu muutos ei muuta nykyisen säännöksen mukaisia työsuhteen irtisanomisperusteita eli asiallisen ja painavan syyn vaatimusta eikä sitä, mitä voidaan pitää työntekijästä johtavana tai hänen henkilönsä liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena. Ehdotettu lisäys kohdistuu vain asiallisen ja painavan perusteen kokonaisarvioinnissa vaikuttavien seikkojen listaukseen, jossa uutena vaikuttavana tekijänä huomioidaan työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 47/2018 vp) esittämään käsitykseen, että työnantajan palveluksessa oleva henkilömäärä voitaisiin ottaa huomioon kokonaisharkinnassa jo säännöksen nykyisen sanamuodon puitteissa ("työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan"). Ehdotetulla muutoksella työntekijöiden lukumäärän merkitystä kokonaisharkinnassa halutaan korostaa.

Oikeusvarmuus

Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Tämä edellyttää, että laissa on mainittava työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Perustuslakivaliokunta korostaa lausunnossaan (PeVL 47/2018 vp), että perusoikeuksia rajoittavan sääntelyn on riittävän ennustettavuuden lisäksi täytettävä myös täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Ehdotetun muutoksen vaikutus irtisanomisperusteiden tulkintaan jää perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakitekstissä kuitenkin epäselväksi.

Esityksen perusteluissa todetaan (s. 16), että ehdotettu sääntely voi aiheuttaa ensi vaiheessa oikeudellista epävarmuutta ja että se, miten laajalle ja kuinka suuriin yrityksiin muutoksella tulee olemaan vaikutusta, riippuu viime kädessä tulevasta oikeuskäytännöstä. Perustuslakivaliokunta huomauttaa (PeVL 47/2018 vp), että muutoksen merkityksen jättäminen merkittävilta osin myöhemmän oikeuskäytännön varaan vähentää työntekijän henkilöön liittyvien irtisanomisperusteiden ennakoitavuutta. Perustuslakivaliokunta ei pidä asianmukaisena, että irtisanomista koskeva sääntely jää olennaisesti vain perusteluissa esitettyjen käsitysten ja myöhemmän, vasta ehkä usei-

Valiokunnan mietintö TyVM 10/2018 vp

den vuosien jälkeen täsmentyvän oikeuskäytännön varaan. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta huomauttaa, että mahdollinen oikeudellinen epävarmuus koskee kuitenkin vain siirtymävaihetta ja irtisanomisperusteiden arviointi edellyttää sekä nykyisen että nyt säädettävän lainsäädännön mukaan kokonaisharkintaa.

Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan perusteluissa esitettyjä pienen työnantajan työyhteisön toimivuuteen, taloudellisiin menetyksiin ja luottamuspulaan liittyviä näkökohtia merkityksellisinä arvioitaessa irtisanomisperusteen asiallisuutta ja painavuutta. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöstä on kuitenkin tarpeen täsmentää nimenomaisella viittauksella työnantajan edellytyksiin kantaa työntekijän moitittavan menettelyn tai työntekoaedellytysten heikentymisen seurauksia. Tällainen sääntely olisi perustuslakivaliokunnan mielestä myös paremmin sovitettavissa yhteen esityksen perustelujen kanssa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoo, että perustuslakivaliokunnan esittämän täsmennyksen lisääminen säännökseen saattaisi johtaa irtisanomiskynnyksen tiukentumiseen suurissa yrityksissä, mikä ei ole ehdotetun lakimuutoksen tarkoitus. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoo, että vaikka työnantaja pystyisi toimintansa laaja-alaisuuden ja taloudellisten resurssien puolesta kestämään yksittäisen työntekijän lain tai sopimuksen vastaisen menettelyn seurauksia, työnantajalla on oltava oikeus irtisanoa työntekijä irtisanomisen edellytysten kokonaisuudessaan muutoin täytyessä.

Säännöksen sanamuoto ja perustelut

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lainmuutoksen tavoitteena on, että irtisanomisperustetta koskevassa harkinnassa otettaisiin huomioon erityisesti pienten yritysten erityispiirteet. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksessa oleva lisäys työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärästä ei kuitenkaan nimenomaisesti viittaa juuri pieniin yrityksiin. Valiokunta tähdentää, että säännöksen sanamuodon mukaan työntekijöiden lukumäärä on yksi kriteeri kokonaisarviointissa kaikenkokoisten yritysten kohdalla. Ehdotetun muutoksen merkityksen ja sen lakisääteisyys ja tarkkarajaisuuden täsmentämiseksi valiokunta on tarkentanut säännöksen perusteluja yksityiskohtaisista perusteluista tarkemmin ilmenevällä tavalla.

Esityksen perusteluissa jätetään vähälle huomiolle se, miten työntekijöiden lukumäärä vaikuttaa isoissa yrityksissä. Perusteluissa (s. 8) kuitenkin korostetaan, että ehdotetulla muutoksella ei ole tarkoitus vaikuttaa sellaisen työnantajan irtisanomiskynnykseen, jonka henkilöstömäärä on suuri.

Valiokunta toteaa, että kokonaisharkinnassa kiinnitetään huomiota irtisanomisperusteen arvioimisen kannalta merkityksellisiin seikkoihin. Kysymys on siis seikoista, joilla voidaan katsoa olevan asiallinen yhteys työsuhteen jatkamisedellytyksiin. Tämän vuoksi työnantajan henkilöstömäärä voi käytännössä tulla irtisanomisperustetta arvioitaessa merkitykselliseksi vain silloin, kun irtisanomisen taustalla olevalla työntekijän moitittavalla menettelyllä tai työntekoaedellytysten muuttumisella on ollut työnantajan pienen koon vuoksi suhteellisesti tuntevia vaikutuksia. Työnantajan ollessa suurempi henkilöstökoko koskevalla kriteerillä ei voida katsoa olevan niin suurta painoarvoa kokonaisharkinnassa, koska seuraukset ovat suhteellisesti vähäisempiä. Tällöin irtisanomisperusteen kokonaisharkinnassa korostuvat muut seikat.

Valiokunnan mietintö TyVM 10/2018 vp

Valiokunta toteaa, että työntekijän moitittavalla käyttäytymisellä tai puutteellisella toiminnalla saattaa olla pienessä yrityksessä suuria yrityksiä vakavampia seurauksia yritykselle, sen kannattavuudelle ja työilmapiirille. Valiokunta pitää pienten yritysten erityisten olosuhteiden huomioon ottamista irtisanomisperusteen kokonaisharkinnassa tärkeänä ja tarkoituksenmukaisena.

Muuta huomioitavaa

Valiokunta korostaa, että henkilöön liittyvän sääntelyn peruslähtökohdat pysyvät uudistuksessa ennallaan ja ehdotettu muutos on maltillinen. Irtisanomiselta edellytetään vastedeskin asiallista ja painavaa perustetta. Valiokunta pitää tärkeänä, että julkisuudessa ja erityisesti pienyrityksille kohdistettavassa tiedottamisessa annetaan asianmukainen kuva käsiteltävänä olevan työsopimuslain merkityksestä ja tulkinnasta niin, ettei se johda harkitsemattomiin ja kevein perustein tehtäviin irtisanomisiin.

Työttömyysturva

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädettyä työsuhteen päättymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaika lyhennetään nykyisestä 90 päivästä 60 päivään tilanteissa, joissa työnantaja on päättänyt työsuhteen työntekijästä johtuvasta syystä. Korvaukseton määräaika asetetaan vain silloin, kun työsuhde on päättynyt työnhakijan sellaisen menettelyn takia, jota on pidettävä työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavana. Ehdotettu 60 päivän korvaukseton määräaika koskee kaikkia työntekijöitä riippumatta työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden määrästä.

Korvaukseton määräaika säilyy esityksen mukaan 90 päivässä niissä tilanteissa, joissa työntekijä on itse irtisanoutunut. Näin ollen työntekijän irtisanoutumista pidetään työttömyysturvajärjestelmän seuraamusjärjestelmän kannalta moitittavampana kuin työnantajalähtöistä irtisanomista tai työsuhteen purkamista. Seuraamusjärjestelmän tehtävänä on osaltaan ohjata työntekijää pysymään työssään. Työntekijä voi edelleen irtisanoutua työstä ilman korvauksetonta määräaika, jos työstä eroamiselle on ollut työttömyysturvalaissa tarkoitettu pätevä syy. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan (StVL 8/2018 vp) tavoin tätä tarkoituksenmukaisena.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki työsopimuslain 7 luvun 2 §:n muuttamisesta

2 §. Työntekijän henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet. Irtisanomissyyntä asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on kokonaisharkinnassa otettava huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä sekä työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan irtisanomisperustetta koskevassa harkinnassa tulee ottaa huomioon erityisesti pienten yritysten erityispiirteet. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että työntekijöiden lukumäärä on säännöksen sanamuodon mukaan otettava huomioon kokonaisarvioinnissa kaikenkokoisten yritysten kohdalla.

Valiokunnan mietintö TyVM 10/2018 vp

Suurissa yrityksissä saattaa olla työyhteisöjä, joissa työntekijöitä on vähän. Näitä työyksiköitä ei pidetä pienenä yrityksenä, vaan työnantajan työntekijöiden kokonaismäärä yrityksessä on ratkaiseva.

Irtisanomisperusteen asiallisuutta ja painavuutta harkittaessa erityistä merkitystä pienissä yrityksissä voi olla seikoilla, jotka liittyvät työyhteisön toimivuuteen, taloudellisiin menetyksiin ja luottamuspuulaan. Yksittäisen työntekijän työvelvoitteen laiminlyönti tai rikkominen taikka moitittava menettely asiakkaita kohtaan voi aiheuttaa pienelle yritykselle helpommin merkittävää haittaa kuin suurelle yritykselle. Työntekijän viaksi luettavasta rikkomuksesta tai laiminlyönnistä johtuva alisuoriutuminen taas voi aiheuttaa pienelle työnantajalle suhteellisesti suurempia taloudellisia menetyksiä kuin suurelle työnantajalle. Epäasiallinen käyttäytyminen muita työyhteisön jäseniä kohtaan voi olla hankalammin ratkaistavissa pienessä kuin suuressa työyhteisössä.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdotettujen muutosten voidaan katsoa madaltavan pienen työnantajan irtisanomiskynnystä tilanteessa, jossa työntekijän menettelyllä on työnantajaan olennainen vaikutus tämän pienen koon vuoksi (s. 10). Valiokunta korostaa, että pienen työnantajan irtisanomiskynnyksen madaltuminen ei ole johdettavissa ehdotetusta säännösmuutolusta, mutta muutoksella ja sen perusteluilla korostetaan yrityksen pienuuden merkitystä irtisanomiskynnyksen ylittymisestä tapausittain tehtävässä kokonaisharkinnassa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 227/2018 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Helsingissä 11.12.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tarja Filatov sd
varapuheenjohtaja Heli Järvinen vihr
jäsen Reijo Hongisto sin
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Eero Reijonen kesk
jäsen Eero Suutari kok

Valiokunnan mietintö TyVM 10/2018 vp

jäsen Martti Talja kesk
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Juhana Vartiainen kok
jäsen Eerikki Viljanen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen

Valiokunnan mietintö TyVM 10/2018 vp
Vastalause 1

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esityksellä (HE 227/2018 vp) ei ole todistettuja työllisyysvaikutuksia.

Irtisanomissuojan keventämisen työllisyysvaikutukset ovat kyseenalaiset. Tämä käy ilmi hallituksen tilaamista vaikuttavuusarvioista. Laki lisää oikeudellista epävarmuutta, ja tämän vuoksi emme kannata esitystä irtisanomissuojan heikennyksestä, mutta kannatamme työttömyysturvan karenssiajan lyhentämistä.

Esityksen peruslähtökohta on tavoitteeseen nähden väärä. Asiantuntijalausuntojen mukaan irtisanomisen helpottamisella ei ole merkittävää vaikutusta yritysten haluun tai kykyyn palkata uusia henkilöitä. Lisäksi hallituskaudella työntekijän koeajan kestoa on jo pidennetty kuuteen kuukauteen, mikä on antanut työnantajalle enemmän aikaa arvioida työntekijän soveltuvuutta tehtäviinsä.

Meidän allekirjoittaneiden mielestä työllisyyspolitiikkaan kaivataan enemmän tukea ja kannustavuutta. Haluamme uudistaa työmarkkinoita lisäämällä koulutusta, helpottamalla ensimmäisen ja toisen työntekijän työllistämistä sekä kasvattamalla palkkatuen määrää. Työttömän omaehtoista kouluttautumista on helpotettava. Haluamme kehittää sosiaaliturvaa, joka luo turvaa kaikissa tilanteissa ja tekee työn vastaanottamisesta aina kannattavaa.

Lain perusongelma on se, että siinä säädetään perusteluilla ja perustelut ja pykälät eivät ole riittävästi synkroniassa. Esitys tuo epävarmuutta työmarkkinoille pitkäksi aikaa, kun lain soveltamista lähdetään hakemaan oikeusistuinten päätösten kautta. Tilanteen selkeytyminen oikeusistuinten päätösten myötä voi viedä jopa 4—5 vuotta. Tämä epävarmuus on pienten yritysten näkökulmasta ongelmallista.

Lain seuraukset ovat epäselvät. Jo nykylain pohjalta oikeuden ratkaisuisissa yrityksen koolla on ollut merkitystä arvioitaessa irtisanomisen laillisuutta kokonaisuutena. Lakimuutoksen seurauksena saattaa olla myös se, että irtisanominen vaikeutuu suurissa yrityksissä.

Asiantuntijakuulemisissa nousi voimakkaasti esiin kritiikki lain kirjausten huonoon tasoon, mikä ilmenee useina käsitteiden epämääräisyyksinä, jotka lisäävät omalta osaltaan lain tulkintavaikeuksia. Esimerkiksi henkilöön ja yritykseen liittyvät syyt menevät nyt limittäin. Pieni työnantaja mielletään paikka paikoin henkilöksi, vaikka työnantajat ovat oikeushenkilöitä. Tämä vain yhtenä esimerkkinä epämääräisyydestä, joka vaikeuttaa lain tulkintaa.

Säännösten eli pykälien ja perustelujen välillä on ristiriitaa. Riskinä on, että laki työllistää lähinnä juristeja.

Epäkohta on myös, että lain vaikutusten arviointi on puutteellista. Vaikutusarviot on tehty pääosin edellisiin valmistelussa olleisiin lakiversioihin. Lain vaikutusta eri työnantajaryhmiin ei ole

Valiokunnan mietintö TyVM 10/2018 vp Vastalause 1

käsitelty riittävästi ja vaikutukset naisvaltaisiin aloihin, joilla on työehtosopimuksissa sovittu irtisanomissuojasta, puuttuvat.

Meidän allekirjoittaneiden mielestä hallituksen pitää palkansaajan aseman heikentämisen sijaan lisätä julkista neuvontaa pienille yrityksille työelämän pelisääntöjen ja normien tulkinnassa. Se olisi huomattavasti paremman pohjan pienille yrityksille pärjätä rekrytointien epäonnistuessa.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta lausuntonsa (PeVL 47/2018 vp) perusteluissa toteaa, että työnantajan palveluksessa oleva henkilömäärä voitaisiin ottaa huomioon jo säännöksen nykyisen sanamuodon puitteissa ("työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan").

Lisäksi 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.

Huolimatta siitä, että perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, se päättää perustelunsa kritiikkiin:

"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.

Käytettävissä olevien selvitysten valossa on hyvin epävarmaa, että lakiehdotuksella olisi merkittäviä työllisyyden edistämisaikavaihteluja. Tämän vuoksi ehdotettua sääntelyä ei voida valtiosääntöoikeudellisesti perustella kytkemällä se perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä."

Työttömyysturvalain karenssit

Me allekirjoittaneet kannatamme laissa esitettyä karenssiajan lyhennystä. Lyhennyksen arvioidaan lisäävän julkisen talouden kokonaismenoja 11 miljoonalla eurolla ja valtion menojen osalta 6,8 miljoonalla eurolla, mikä johtuu irtisanomisen jälkeisen työttömyysturvan karenssin laskemisesta 90 päivästä 60 päivään. Lain toivotuille työllisyysvaikutuksille ei uskallettu arvioida positiivisia vaikutuksia.

Lakiesitys johtaa siihen, että irtisanottujen ja itse itsensä irtisanovien karenssiajat eriytyvät toisistaan. Jos myös itse irtisanoutuvien karenssia lyhennettäisiin, sosiaali- ja terveysvaliokunnan saaman laskelman mukaan työttömyysturvamenot lisääntyisivät vielä noin 18 miljoonalla eurolla.

Valiokunnan mietintö TyVM 10/2018 vp
Vastalause 1

Työttömyysturvan karensseihin liittyy useita ongelmia: monimutkainen ja osin harkinnanvaraisuuteen perustuva sanktiojärjestelmä lisää toimeentulotukiasiakkuuksia, vaikeuttaa ennakointia ja vähentää luottamusta viranomaisiin. Vaikka karensisjärjestelmän tavoitteena on ohjata ihmisiä työllistymään, monelle vaikutus on pikemminkin päinvastainen.

Meidän allekirjoittaneiden mielestä koko karensispolitiikka ja työttömyysturvan saantiehtot pitäisi perata kokonaisuutena ja katsoa, mistä niitä karensseja oikein tulee ja millä perusteilla sekä miten niitä oikeasti toimeenpannaan. Meillä on eri puolilla Suomea aika isoja eroja siinä, miten lakia ja ohjeistuksia tulkitaan. Jossakin saa opiskella jotakin, mutta toisaalla ei. Jossakin joku vapaaehtoistoiminta tulkitaan sellaiseksi, että henkilö ei ole työmarkkinoiden käytettävissä, mutta toisaalla taas, että on työmarkkinoiden käytössä. Näin ei tietenkään saisi olla.

Me allekirjoittaneet emme voi hyväksyä edellä esitetyn perusteella lakiehdotuksen 1. työsopimuslain muutoksen hyväksymistä ja esitämme lakiehdotuksen 2. työttömyysturvalain hyväksymistä muutettuna.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (*Vastalauseen muutosehdotus*) ja

että 1. lakiehdotus hylätään.

Vastalauseen muutosehdotus

2.

Laki

työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 2 a luvun 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 288/2012, seuraavasti:

**Valiokunnan mietintö TyVM 10/2018 vp
Vastalause 1**

2 a luku

Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

1 §

Työstä eroaminen ja erottaminen

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen:

- 1) 60 päivän ajalta työsuhteen päättymisen jälkeen, jos hän on ilman pätevää syytä eronnut työstään;
 - 2) 60 päivän ajalta työsuhteen päättymisen jälkeen, jos hän on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen;
 - 3) 30 päivän ajalta työsuhteen päättymisen jälkeen, jos työ olisi kestänyt enintään viisi päivää.
-

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____.

Työnhakijan menettelyyn, joka on tapahtunut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan 2 a luvun 1 §:n 1 momenttia sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa.

Helsingissä 11.12.2018

Merja Mäkisalo-Ropponen sd
Tarja Filatov sd
Ilmari Nurminen sd
Anna Kontula vas
Heli Järvinen vihr
Veronica Rehn-Kivi r

**Valiokunnan mietintö TyVM 10/2018 vp
Vastalause 2**

VASTALAUSE 2

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. Lainmuutoksella halutaan varmistaa, että pienten työnantajien erityiset olosuhteet otettaisiin riittävällä tavalla huomioon henkilöön perustuvaa irtisanomisperustetta arvioitaessa. Esityksen tavoitteena on madaltaa pienten työnantajien työllistämiskynnystä.

Työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että työsuhteen päättymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaikaa lyhennettäisiin nykyisestä 90 päivästä 60 päivään tilanteissa, joissa työnantaja on päättänyt työsuhteen työntekijästä johtuvasta syystä.

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

Näen, että hallituksen esitys sisältää voimassa olevaan lakiin verrattuna uuden ongelman. Kun muutettua irtisanomisperustetta aletaan yrityksissä soveltaa, säädökset eivät anna riittävää tulkin-talinjaa, vaan se on haettava tuomioistuimista. Tämä vie aikaa useita vuosia ja johtaa suuriin oikeudenkäyntikuluihin. Tämä rasittaa pitkään sekä työnantajia että työntekijöitä. Lisäksi katson, että tällainen kehitys vaikuttaa työllisyyteen kielteisesti, sillä oikeudenkäyntiprosessien pelossa ei välttämättä uskalleta rekrytoida uutta työvoimaa. Epätarkka lainsäädäntö siirtää myös lainsäädäntövaltaa tietoisesti eduskunnalta tuomioistuimille, mikä ei ole mielestäni hyväksyttävää.

Epäilen myös irtisanomissuojan heikentämisen työllisyysvaikutuksia. Hallituksen esityksessäkin todetaan, ettei voimassa olevan tutkimustiedon perusteella voida luotettavasti arvioida irtisanomissuojan heikentämisen työllisyysvaikutuksia. Siksi näen, että hallituksen tulee ryhtyä välittömästi toimenpiteisiin, joilla parannetaan pienien yritysten työllistämismahdollisuuksia ilman irtisanomissuojan heikennyksiä, esimerkiksi perussuomalaisen vaihtoehtobudjetissa olevalla kannustavalla yritysveromallin käyttöönotolla.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että 2. lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisena,

että 1. lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (*Vastalauseen lausumaehdotus*).

**Valiokunnan mietintö TyVM 10/2018 vp
Vastalause 2**

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla parannetaan pienien yritysten työllistämisedellytyksiä irtisanomissuojaa heikentämättä. Ja samalla kun uudistuksia tehdään, niin hallitus varmistaa, etteivät hallituksen esitykset johda siihen, että pienet työnantajat ja niiden työntekijät joutuvat usean vuoden mittaiseen epävarmaan tilaan sen johdosta, että lakien epämääräisiin säädöksiin joudutaan hakemaan korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuja.

Helsingissä 11.12.2018

Rami Lehto ps