



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/1874/32/2018

26.10.2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys on kirjoitettu hyvällä yleiskielellä. Esityksen perusteella saa yleisen käsityksen lain kohderyhmistä. Luonnoksessa on hyödynnetty esimerkillisesti tutkimustietoa työllisyysvaikutusten arvioimiseksi. Esitysluonnoksen perusteella saa melko hyvän käsityksen muiden maiden työsuhdeturvan tasosta. Lausuntokooste on huolellisesti laadittu, ja keskeiset muutokset on kuvattu hyvin. Vaikutuksia on arvioitu monipuolisesti sisältäen myönteisiä ja kielteisiä näkökohtia, mutta arvioinnissa on myös puutteita.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esityksen perusoletusta irtisanomiskynnyksen noususta ja sen aiheuttamasta työllistämisen esteestä tulisi perustella tarkemmin.
- ii) Tavoitteiden ja keinojen suhdetta tulisi selkiyttää. Hallituksen tavoitteena on alentaa työllistämisen kynnystä. Tämä on tarkoitus toteuttaa alentamalla irtisanomiskynnystä, kun työnantaja työllistää alle 10 työntekijää. Luonnoksessa ei käsitellä vaihtoehtoisia keinoja tavoitteen saavuttamiseksi. Tavoiteltujen nettotyöllisyysvaikutusten arvioidaan jäävän pieniksi.
- iii) Yrityskokoon perustuvaa irtisanomiskynnystä, sukupuolivaikutuksia, työttömyysturvaa sekä työntekijän järjestäytyneisyyttä tulisi käsitellä yhdenvertaisuuden näkökulmasta.
- iv) Vaikutusarvioissa ei ole otettu riittävästi huomioon säännösten tulkinnanvaraisuutta, oikeuskäytännön hidasta kehittymistä ja kiistatilanteiden mahdollista lisääntymistä. Lain tulkintaan liittyvä epävarmuus jatkuu pitkään.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan hallituksen toimeksianto ja oletama irtisanomiskynnyksen ongelmallisuudesta näyttävät sitoneen virkamiesvalmistelua siten, että edellytykset vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen ja niiden vaikutusten monipuoliseen arviointiin heikkenevät.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen hyvien lainvalmistelukäytäntöjen näkökulmasta, vaikka vaikutusarvioinnit täyttävätkin kohtalaisen hyvin säädösedotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallitus harkitsee jatkotoimenpiteitä lausunnon perusteella.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

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. Valmistelun kuluessa hallitus päätti kohdentaa irtisanomiskynnyksen alentamisen työnantajiin, jotka työllistävät säännöllisesti alle 10 työntekijää. Hallituksen mukaan muutoksen tavoitteena on alentaa työllistämisen kynnystä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työsopimuslain säännöstä henkilöön perustuvasta irtisanomisperusteesta. Säännöstä sovellettaisiin työnantajiin, joiden henkilöstön määrä on alle 10 työntekijää. Säännöksen mukaan asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena voitaisiin pitää myös nykyistä vähäisempää, mutta kuitenkin työsuhteeseen vaikuttavien velvoitteiden niin merkittävää rikkomista, laiminlyöntiä taikka työntekijän henkilöön liittyvien työntekeudellytysten muuttumista, ettei työnantajan voida tämän koko huomioon ottaen perustellusti edellyttää jatkavan työsuhdetta. Lisäksi pienillä työnantajilla ei olisi enää velvollisuutta selvittää, voitaisiinko irtisanominen välttää tarjoamalla työntekijälle muuta työtä. Poikkeussäännös ei kuitenkaan koskisi sairausperusteisia irtisanomisia.

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

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos on sujuvasti kirjoitettu kokonaisuus, mutta se on sisällöllisesti osin ristiriitainen. Esityksessä tulisi käsitellä, miten irtisanomiskynnystä sovelletaan nykyisin ja mitä ongelmia siihen liittyy, jotta esitetyn alennetun irtisanomiskynnyksen tosiasiallista merkitystä ja vaikutusta voisi hahmottaa paremmin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että kansainvälinen vertailu työsuhdeturvan tasosta on suhteellisen hyvin laadittu. Se kertoo, että vertailujen tekeminen eri maiden järjestelmien välillä ei ole yksiselitteistä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien työnantajien ja työntekijöiden lukumäärää, mutta työnantajien ja työntekijöiden joukkoa tulisi luonnehtia tarkemmin. Mitä toimialoja ja millaisia työntekijäryhmiä alle 10 hengen työntekijän työpaikat sisältävät? Entä kuinka paljon työnantajia on esimerkiksi liikevaihdon eri suuruusluokissa? Lisäksi tulisi kuvata konkreettisesti, millä tavoin alle 10 hengen yrityksen työntekijämäärä määritellään, koska se ei ole yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain nojallakaan täysin yksiselitteistä.¹

Esitysluonnoksen mukaan työmarkkinapoliittisessa keskustelussa on tuotu esille, että yksilöperusteisen irtisanomisen kynnys on vuosien myötä kiristynyt. Lisäksi esityksen mukaan on arvioitu, että erityisesti pienissä yrityksissä työsuhdeturvaa koskevat säännökset ovat muodostuneet työllistämisen esteeksi tai ne ovat ainakin nostaneet työllistämiskynnystä merkittävästi. Näistä syistä hallitus päätti kehysriihessä huhtikuussa 2018 irtisanomisperusteita koskevan sääntelyn muuttamisesta.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esityksen perusoletusta irtisanomiskynnyksen noususta ja sen aiheuttamasta työllistämisen esteestä tulisi perustella tarkemmin. Se, mitä ”työmarkkinapoliittinen keskustelu” tarkoittaa ja mihin sillä viitataan, jää epäselväksi. Tutkimustietoa, selvityksiä tai muuta dokumentoitua aineistoa tulisi hyödyntää olettaman tukena. Lisäksi esitetyn ongelman mitta-luokasta ei ole annettu arvioita tai taustatietoja.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että esitysluonnoksesta välittyy epämääräinen kuva uudistuksella tavoitelluista vaikutuksista. Esityksellä tavoitellaan työllistämiskynnyksen alene-

¹ Asiaa on arvioitu esimerkiksi seuraavissa ratkaisuuissa: KKO 2017:86 ja työneuvosto 1469-17.

mista. Esityksellä ei kuitenkaan uskota olevan merkittäviä vaikutuksia nettotyöllisyyteen, vaan lähinnä työmarkkinoiden dynamiikkaan, työvoiman vaihtuvuuteen ja työn tuottavuuteen. Edellä esitetyn perusteella lakiehdotuksen tarkoitusta tulisi perustella paremmin.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esityksessä tulisi käsitellä tarkemmin lakiehdotuksen suhdetta nykyiseen työlainsäädäntöön sekä lain mahdollisia soveltamisongelmia työttömyysturvan karenssia ja työttömyyspäivärahaa määriteltäessä. Tämän arvioimiseksi tarvittaisiin työttömyysturvasäädösten soveltajien kuulemista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi normaalin lainvalmistelukäytännön mukaisesti käsitellä vaihtoehtoisia ratkaisukeinoja esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi.² Esitetyn muutoksen tavoitteena on alentaa työllistämisen kynnyksiä. Keinoksi esitetään irtisanomisten helpottaminen pienissä yrityksissä. Esityksessä tulisi tuoda esiin, olisiko tavoitteiden toteuttamiselle vaihtoehtoisia ratkaisuja ja mitä vaikutuksia niillä olisi.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan hallituksen oletama irtisanomiskynnyksen ongelmallisuudesta sitoo virkamiesvalmistelua siten, että edellytykset vaihtoehtojen sekä hyötyjen ja haittojen monipuoliseen punnintaan heikkenevät. Esitysluonnoksessa on kuitenkin tuotu avoimesti esiin, että esityksen odotettu nettotyöllisyysvaikutus on vähäinen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että lausuntojen keskeiset huomiot on esitetyt huolella, samoin on tehdyt muutokset kerrottu tiiviisti.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioita voisi teknisesti tiivistää ja jaotella säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeen mukaisesti.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty omana jaksonaan työntekijöihin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia, mutta vaikutukset tulevat esille muissa yhteyksissä. Luonnoksessa tuodaan esille monipuolisesti mahdollisia myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia työntekijälle, esimerkiksi vaikutuksia vakinaistamiseen, koulutukseen, toimeentuloon ja työttömyyden kestoon. Uuden lain potentiaaliset kohteet, noin 200 000 – 250 000 yrityskentän työntekijää, on mainittu esitysluonnoksessa. Ilman työehtosopimusten vaikutusta luku olisi esityksen mukaan noin 300 000.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu määrällisesti uuden lain potentiaalisia kohteita ottaen huomioon, että työehtosopimukset vaikuttavat lain kohderyhmän määrään. Esitysluonnoksessa on tuotu esiin lainmuutoksen sekä myönteisiä että kielteisiä taloudellisia vaikutuksia työntekijöille, mitä voidaan pitää hyvänä lähestymistapana. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä karenssin lyhentymisen kokonaistavaikutusta työntekijän taloudelliseen asemaan ottaen huomioon muutokset myös muissa sosiaalietuuksissa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on huomioitu, että irtisanomiskynnyksen alentaminen saattaa heikentää halukkuutta työllistyä pieneen yritykseen, jos vaihtoehtona on iso yritys.

Esitysluonnoksessa on kuvattu monipuolisesti yrityksille koituvia vaikutuksia koskien paitsi kohdejoukon suuruutta myös muutoksen mahdollista merkittävyyttä sekä vaikutuksia tuottavuuteen ja

² Säädösehdotusten vaikutusten arviointi (Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6). http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1

työllisyyteen. Luonnoksen mukaan esitys voi parantaa työyhteisön toimintaa, mutta se voi aiheuttaa kynnyksen yritysten kasvuhalukkuudelle sekä oikeudellista epävarmuutta.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen yrityksiin kohdistuvista vaikutusmekanismeista, jotka voivat tuottaa erisuuntaisia vaikutuksia.

Arviointineuvosto pitää erityisen ansiokkaana, että esitysluonnoksen työllisyysvaikutuksia varten on teetetty erilliset selvitykset. Työllisyysvaikutuksia on kattavasti ja tutkimukseen perustuen kuvattu kolmessa erillisessä selvityksessä, joiden vaikutusarviointit vähäisistä nettotyöllisyysvaikutuksista ovat samansuuntaisia. Vaikutusarvioita voidaan tältä osin pitää perusteltuna koostena esityksen mahdollisista vaikutuksista. Esityksessä tuodaan kuitenkin ansiokkaasti esille epävarmuuksia siitä, ettei tutkimuskatsauksen tuloksia voi suoraan siirtää Suomeen.

Arviointineuvosto katsoo, että karenssia koskevia taloudellisia vaikutuksia on kuvattu yksityiskohtaisesti ja laskelmien taustaoletukset ja epävarmuudet on esitelty ansiokkaasti. Samassa yhteydessä voisi kiinnittää enemmän huomiota siihen, että kaikki henkilöperusteiset irtisanomiset saavat kolmasosan lyhyemmän karenssin kuin nykyisin. Lisäksi tulisi ottaa huomioon, että karenssin määrittämiseen voi liittyä tulkintaongelmia, jolloin laskentaperusteet voivat muodostua erilaisiksi.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan uusi irtisanomiskynnys voisi aiheuttaa viranomaisille jonkin verran uutta neuvontatarvetta, koska pienillä yrityksillä ei ole erillistä henkilöstöhallintoa. Esityksen ei kuitenkaan arvioida lisäävän merkittävästi työsuojeluviranomaisten työtaakkaa. Lisäksi esityksen arvioidaan kasvattavan mm. työ- ja elinkeinotoimistojen ja Kansaneläkelaitoksen työmäärää.

Arviointineuvosto katsoo, että karenssin määrittäminen voi muodostua ongelmalliseksi viranomaisille ja työttömyyskassoille. *Arviointineuvosto suosittelee*, että tätä varten laaditaan ohjeistusta.

Arviointineuvosto katsoo, että lakiesitys on muotoilultaan väljä, mikä aiheuttanee oikeudellista epävarmuutta. Sen seurauksena ennakkoinen neuvonta saattaa lisääntyä ennen kuin oikeuskäytäntöä muodostuisi merkittävässä määrin. Tämän vuoksi olisi hyvä arvioida lyhyen ja pitkän ajan vaikutuksia viranomaisille.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitys saattaa tilapäisesti lisätä tuomioistuinten työtä, koska alkuvaiheessa pyrkimyksenä on nimenomaan muodostaa oikeuskäytäntöä. Vaikka pienissä yrityksissä uskallus viedä epävarmaa tapausta eteenpäin on todennäköisesti vähäinen, niin oikeuskäytännön muodostumiseksi tapauksia saattaa olla keskivertoa enemmän lain tultua voimaan. Esityksessä tulisikin arvioida tuomioistuihin kohdistuvia vaikutuksia.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty omana jaksanaan yhteiskunnallisia vaikutuksia, mutta esityksessä käsitellään työelämä- ja sukupuolivaikutuksia. Esitysluonnoksen mukaan oikeudellinen epävarmuus lisääntyy, mutta ero voimassa olevaan oikeustilaan ei ole kovin suuri. Lisäksi tuodaan esille, että irtisanomissuojaa koskevia sopimusmääräyksiä on siirretty alakohtaisiin työehtosopimuksiin. Koska työsuhdeturvaa koskevat määräykset ovat pakottavaa oikeutta, voimassa olevat työehtosopimusmääräykset vastaavat vähintään laissa säädettyä irtisanomisperustetta.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että lakiesityksessä ei käsitellä riittävästi vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, vaikka esityksessä onkin käsitelty yhdenvertaisuutta perustuslain kannalta. Yhdenvertaisuusvaikutuksia tulisi tarkastella seuraavista näkökulmista: yrityskokoon perustuvat erilaiset irtisanomiskynnykset, sukupuolivaikutukset sekä työntekijän järjestäytyminen.

Arviointineuvosto katsoo, ettei esityksessä huomioida, että pienissä yrityksissä on suuria yrityksiä heikommin tarjolla työsuojeluapua; myös yhteistoimintaa ja työsuojelua koskeva sääntely on alle 20 hengen yrityksissä muita väljempää. Tämä voi olla omiaan lisäämään koettua epävarmuutta. Siltä osin kuin irtisanomiset realisoituvat, osalla työntekijöitä työmarkkina-asema heikkenee.

Arviointineuvosto katsoo, että sukupuolivaikutuksia tulisi arvioida huolellisemmin. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, irtisanomissuojaa koskevia sopimusmääräyksiä on siirretty alakohtaisiin työehtosopimuksiin, ja esityksen mukaan tämä tarkoittaisi etenkin monia teollisuuden aloja. Tapa, jolla teollisia aloja on otettu huomioon sukupuolivaikutuslaskelmissa, ei käy selvästi ilmi. Tuloksena esitetään, että uudistuksen vaikutukset jakaantuisivat melko tasaisesti miesten ja naisten kesken. Esitetyn laskelman taustaoletukset ja laskentatapa tulisi esittää tarkemmin. Tosiasiassa irtisanomissuojasta on työehtosopimuksissa sovittu pääosin miesvaltaisilla teollisuuden, kuljetuksen ja rakentamisen aloilla. Sen sijaan naisvaltaiset palvelualat näyttäisivät jäävän valtaosin uuden irtisanomislain piiriin.³ Esitysluonnoksessa ei tuoda tätä selkeästi ilmi. Lisäksi tulisi selvittää, kuinka moni näistä työntekijöistä työskentelee alle 10 hengen yrityksissä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esityksessä on huomioitu sukupuolivaikutusten lopullisen jakauman riippuvuus tulevista työehtosopimuksista. Nykyisten työehtosopimusten päättymistä tulisi arvioida myös muista näkökulmista. Uusista työehtosopimuksista neuvottelu kohdistunee muun muassa siihen, tulevatko ne viittaamaan edelleen nykyiseen työsopimuslakiin vai uuteen lakiin. Tämä voi vaikuttaa työehtosopimusten syntymiseen ja mahdollisesti kärjistää sukupuolieroja.

Arviointineuvosto katsoo, että sukupuolivaikutusten lisäksi tulisi arvioida, mihin väestöryhmiin irtisanomisen helpottuminen saattaisi erityisesti kohdentua – ja missä määrin eri väestöryhmillä on edellytyksiä riitauttaa irtisanominen.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esityksessä tulisi verrata lain vaikutuksia niiden työntekijöiden välillä, jotka kuuluvat tai eivät kuulu ammattiliittoon. Työntekijöiden kynnys riitauttaa asia on todennäköisesti korkea muun muassa prosessikustannusten vuoksi, varsinkin ilman liiton tukea. Esitys voi lisätä riitauttamisen riippuvuutta siitä, onko työntekijän ammattiliiton jäsen. On lisäksi todennäköistä, että osa työnantajista ei seuraa oikeuskäytännön muotoutumista, jolloin liittoon kuulumattomat ovat erityisen turvattomassa asemassa liittoon kuuluviin verrattuna.

Arviointineuvosto katsoo, että lakiesitys on muotoilultaan väljä, jolloin esitetyt lievemmat irtisanomisperusteet jättävät tulkinnanvaraa. Sääntelyperustan muotoutumisen jättäminen oikeuskäytäntöjen varaan ei ole ongelmattonta jo senkin takia, että oikeustapauksia on yleensä suhteellisen vähän irtisanomistapauksiin verrattuna. Lisäksi oikeuskäsittely voi sisältää kummallekin osapuolelle paitsi epävarmuutta myös riskejä ja vaikeutta esittää näyttöä. On kyseenalaista, voidaanko tapauskohtaiseen harkintaan perustuvien oikeustapausten pohjalta edes muodostaa yhtenäistä ja kattavaa oikeuskäytäntöä. On myös mahdollista, että käsitellyt tapaukset eivät ole riittävän edustavia suhteessa tosiasiallisiin tilanteisiin ja että oikeuskäytäntö ei tule tuottamaan yhtenäisiä tulkintoja. Voi kestää lukuisia vuosia ennen kuin oikeuskäytännössä muodostuu ratkaisuja erityyppisistä tapauksista. Näitä asioita tulisi käsitellä tarkemmin esitysluonnoksessa.

³ Työolobarometrinen (2017) mukaan miesten ja naisten kokema irtisanomishukka ei juuri vaihtelee aloittain. Laki tuo tähän muutoksen, koska toisilla aloilla irtisanomissuoja on parempi. Työolobarometri 2017. Ennakkotiedot. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 3/2018, s. 22.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan työnantajien kynnys irtisanoa työntekijöitä voi käytännössä jopa nousta, koska alennettu kynnys jää lain perusteella epäselväksi. Tätä mahdollista vaikutusta tulisi tarkastella esitysluonnoksessa. Oikeuskäytäntö selkiytyy ajan myötä, mutta tapaukset ratkaistaan kuitenkin yksittäin. Oikeuskäytännön hitaan muotoutumisen lisäksi työntekijän ja työnantajan halukkuutta turvautua kiistatilanteessa tuomioistuinmenettelyyn ovat omiaan vähentämään prosessikustannukset sekä yksittäisen lainvoimaisen ratkaisun saamiseen kuluva aika. Nämä seikat vaikeuttavat kokonaisuudessaan irtisanomiskynnykseen liittyvää vaikutusarviointia.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu työsopimuslakia ja työttömyysturvalakia koskevasta hallituksen esityksestä, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 17.10.2018. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen hyvien lainvalmistelukäytäntöjen näkökulmasta, vaikka vaikutusarviointit täyttävätkin kohtalaisen hyvin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallitus harkitsee jatko-toimenpiteitä lausunnon perusteella.

Helsingissä 26. lokakuuta 2018

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Kati Rantala

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri