

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

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

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 riittäväällä 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.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2019.

---

## PERUSTELUT

### 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. Muutoksen tarkoituksena on alentaa työllistämisen kynnystä. Valmistelun kuluessa hallitus päätti kohdentaa irtisanomiskynnyksen alentamisen työnantajiin, jotka työllistävät säännöllisesti alle 10 työntekijää. Lokakuussa 2018 hallitus päätti luopua kokonaan henkilöstömäärää koskevasta rajauksesta ja toteuttaa säännösmuutokset, jotka edellyttäisivät pienten työnantajien erityispiirteiden huomioon ottamisen irtisanomisperustetta koskevan kokonaisharkinnan yhteydessä.

### 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 työsuhteen päättämisperusteita koskeva sääntely koskee lähtökohtaisesti samalla tavoin kaiken kokoisia yrityksiä.

Eri päättämisperusteille on säädetty erilaiset kynnykset. Matalimmasta korkeimpaan kynnykset ovat:

- koeaikapurku: peruste ei saa olla koeajan tarkoitukseen nähden epäasiallinen eikä syrjivä.
- irtisanominen: perusteen tulee olla asiallinen ja painava ja lisäksi irtisanomiselle on säädetty lisäedellytyksiä, mm. kielletyt irtisanomisperusteet ja varoituksenantovelvollisuus.
- purkaminen: edellytyksenä on erittäin painava peruste, jonka olemassaolo edellyttää, että työnantajalta ei voida edellyttää työsuhteen jatkamista edes irtisanomisajan pituista aikaa.

Työsuhteen päättäminen irtisanomalla on mahdollista työntekijästä johtuvasta syystä (työsopimuslain 7 luvun 2 §:ssä säädettyt individuaaliperusteet) ja työnantajan toimintaedellytyksissä tapahtuneiden muutosten vuoksi (työsopimuslain 7 luvun 3 ja 4 §:ssä säädettyt tuotannolliset ja taloudelliset perusteet). Lisäksi irtisanomisen yleisestä kynnyksestä säädetään työsopimuslain 7 luvun 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 mukaisena työntekijästä johtuvana tai hänen henkilönsä liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena voidaan pitää työsopimuksesta tai laista johtuvien, työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laininlyöntiä sekä sellaisten työntekijän henkilöön liittyvien työntekoedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi työntekijä ei enää kykene selviytymään työtehtävistään.

Työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 2 momentissa säädetään kielletyistä irtisanomisperusteista. Esimerkiksi sairaudesta johtuva työkyvyn aleneminen oikeuttaa työsopimuksen irtisanomiseen.

vasta, kun työkyky on alentunut olennaisesti ja niin pitkäaikaisesti, ettei työsuhteen jatkamisedellytyksiä ole enää olemassa. Kiellettyjä irtisanomisperusteita ovat niin ikään työntekijän osallistuminen työehtosopimuslain (436/1946) 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 muun muassa Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimusten velvoitteet.

Irtisanomisperusteiden riittävyyden harkinta on aina kokonaisharkintaa: kysymys on siitä, onko työsuhteen päättäminen kohtuullinen seuraus työntekijän moitittavasta menettelystä tai työntekedellytysten 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.

## 2.2 Kansainväliset sitoumukset

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

Yleissopimuksessa nro 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.

ILO:n riippumattoman asiantuntijakomitean mukaan työstä suoriutumiseen liittyvät puutteet voivat koskea puutteellista osaamista tai muutoin heikkoa suoriutumista työstä. Ammattiin liittyvää epäasiallista käytöstä voi olla työtehtävien laiminlyönti tai työsääntöjen rikkominen esimerkiksi työsuojelumääräysten osalta, oikeutettujen käskyjen noudattamatta jättäminen, perusteettomat työstä poissaolot tai myöhästymiset.

Epäsopivaa käytöstä voi olla sääntöjen vastainen käytös, väkivalta, loukkaava kielenkäyttö, työpaikan rauhan ja järjestyksen häiritseminen, työhön saapuminen päihtyneenä tai huumeiden vaikutuksen alaisena tai päihteiden nauttiminen työpaikalla, epärehellinen tai epäluotettava käytös, kuten petos, luottamusaseman väärinkäyttö, varkaus taikka epälojaali käytös, kuten liikesalaisuuden oikeudetön käyttö tai yrityksen omaisuuden vahingoittaminen. Eräiden epäsozivien käytöksen muotojen tulee olla tavanomaisia tai toistuvia, jotta ne oikeuttaisivat irtisanomiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi työstä poissaolo tai myöhästyminen tai työhön saapuminen päihtyneenä.

Työtaitoon tai työhön soveltumattomuuteen liittyen työntekijälle on kohtuullista antaa varoitus työn huonosta laadusta ennen irtisanomista. Jos työnantaja vetoaa työntekijän huonoon käytökseen tai töiden laiminlyöntiin, työntekijän toiminta voi johtaa kurinpitomenettelyyn tai työsuhteen päättämiseen.

Sopimuksen 5 ja 6 artiklassa säädetään lisäksi niistä asioista, joita ei ainakaan voida pitää pätevänä perusteena palvelussuhteen päättämiselle. Artiklan 5 mukaan päteviä perusteita palvelussuhteen päättämiselle eivät ole muun muassa:

## HE 227/2018 vp

- a) ammattiyhdistykseen kuuluminen 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.

Myös ikää on pidetty kiellettyinä irtisanomisperusteena, ellei kyse ole eläkeiän saavuttamisesta. Kiellettyjä perusteita ovat myös poissaolo työstä asevelvollisuuden tai vastaavan palveluvelvollisuuden vuoksi.

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

### *Euroopan sosiaalinen peruskirja*

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78 ja 80/2002) 24 artiklan mukaan varmistetaan, 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 käytökseen, 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—c alakohdassa mahdollistetaan sopimuspuolen jättävän artiklan soveltamisalan ulkopuolelle työntekijät, joilla on määräaikainen työ-sopimus tai työsuhte tai jotka on palkattu tiettyä työtehtävää varten, samoin kuin koeajalla tai pätevyitysmässä olevat työntekijät, edellyttäen että koeaika tai pätevyitysjakso määritetään etukäteen ja sen kesto on kohtuullinen. Myös työntekijät, jotka on palkattu tilapäisesti lyhyeksi ajaksi, on mahdollista jättää soveltamisalan ulkopuolelle. Artiklan 3 kohdan mukaan 24 artiklaa sovellettaessa erityisesti seuraavien syiden ei katsota olevan päteviä syytä 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, perheenhuoltovelvollisuudet, raskaus, uskonto, poliittinen mielipide, kansallinen alkuperä tai yhteiskunnallinen alkuperä;
- e) äitiysloma tai vanhempainloma;
- f) tilapäinen poissaolo työstä sairauden tai vamman vuoksi.

Luettelo ei ole tyhjentävä. Myös muihin uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan artikloihin sisältyy määräyksiä työntekijän korotetusta irtisanomissuojasta. Osa näistä on vastaavaltaisia kuin mitä edellä kiellettyjen irtisanomisperusteiden listassa on mainittu. Työntekijän korotettua irtisanomissuojaa sisältävät artiklakohdat ovat 1 artiklan 2 kohta, 4 artiklan 3 kohta, 20 artikla (syrjintä), 5 artikla (ammattiyhdistystoiminta), 6 artiklan 4 kohta (lakkoon osallistuminen), 8 artiklan 2 kohta (äitiys), 15 artikla (vammaisuus), 27 artikla (perhevastuut) ja 28 artikla (työntekijöiden edustaminen).

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännössä pätevänä syynä työntekijän työsuhteen päättämiseksi on pidetty muun muassa työntekijän saama vankeustuomiota työhön liittyvästä rikoksesta. Myös muusta kuin työhön liittyvästä rikoksesta saatu vankeustuomio voi olla pätevä syy työsopimuksen päättämiseksi, jos työntekijän saama vapausrangaistus on kestoaltaan sen pituinen, että työsuhteen jatkaminen sinä aikana olisi mahdotonta.<sup>1</sup> Työntekijän ikä ei ole pätevä syy työsuhteen päättämiseksi, ellei työsuhteen päättäminen perustu eläkeiän saavuttamiseen<sup>2</sup>. Työntekijän sairauteen tai vammaan perustuvan irtisanomisperusteen osalta Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut ottavansa päätelmiensä arvioinnissa huomioon muun muassa sen, onko työnantaja jäsenvaltion lainsäädännön mukaan velvollinen sijoittamaan työntekijän muuhun työhön, jos työntekijä sairaudesta tai vammasta huolimatta pystyy tekemään kevyttä työtä. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut myös, että 24 artiklan mukaan työntekijän irtisanomissuojalle sairauden tai vamman aiheuttamissa työstä poissaolotilanteissa voidaan asettaa jokin aikaraja. Poissaolo työstä voi olla irtisanomisperuste, mikäli työntekijän poissaolo vakavasti häiritsee työnantajan sujuvan yritystoiminnan jatkumista ja työntekijän tilalle palkataan uusi kokoaikainen henkilö. Työperäisten tapaturmien tai ammattitautien uhreille on tarvittaessa annettava lisäsuojaa (additional protection).<sup>3</sup>

### 3 Lainsäädäntö eräissä muissa maissa

Työsuhdeturvasäntely 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 päättää työsuhte työntekijän henkilöön liittyvistä syistä tai työnantajan toimintaan liittyvistä tuotannollisista ja taloudellisista syistä.

Eri maissa sovellettavan työsuhdeturvan tason vertailu on sääntelykokonaisuuksien erilaisista piirteistä johtuen varsin vaikeaa. Vertailutietoa on saatavissa lähinnä OECD:n selvityksistä,

<sup>1</sup> Conclusions 2005, Estonia, <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2005/def/EST/24//EN>.

<sup>2</sup> Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, 2008, s. 334.

<sup>3</sup> Conclusions 2016, Latvia, <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2016/def/LVA/24/EN>.

joissa on pisteytetty eri maiden työsuhdeturvasäädösten laajuutta. OECD:n indikaattoreissa on erikseen avainindikaattorit kuvaamassa vakituisten työntekijöiden turvaa kollektiivista ja henkilöperusteista irtisanomista vastaan ja määräaikaisissa työsuhhteissa.

OECD:n vertailuissa Suomen henkilöperusteinen irtisanomissuoja näyttäytyy hieman erilaiselta vuoden 2013 työllisyyskatsauksessa (OECD Employment Outlook) kuin OECD:n datatietokannassa (tiedot vuodelta 2013). Työllisyyskatsauksessa julkaistun vertailun perusteella henkilöperusteinen irtisanominen vakituksissa työsuhhteissa on Suomessa OECD-maiden kolmanneksi tiukinta Meksikon ja Ranskan jälkeen. OECD:n tietokannassa olevan vertailun (versio 3) mukaan henkilöperusteinen irtisanominen olisi Suomea tiukempaa 14 OECD-maassa mukaan lukien Ruotsi, Saksa, Italia, Ranska, Alankomaat ja Portugali. Kummankin vertailun perusteella voidaan kuitenkin todeta, että Suomen henkilöperusteinen irtisanomissuoja on tiukempaa kuin OECD-maissa keskimäärin.

OECD:n uusimman, vuodelta 2015 olevan vertailun (OECD Indicators of Employment Protection) mukaan, Suomessa vakituisten työntekijöiden irtisanomissuoja (kollektiivista ja henkilöperusteista irtisanomista vastaan) on sekä OECD-maiden että EU-maiden keskitason alapuolella. EU-maista vain Isossa-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).<sup>4</sup> Kaikissa edellä mainituissa maissa irtisanomissuoja on heikompi ja/tai irtisanominen on helpompaa pienemmissä yrityksissä.<sup>5</sup> Tyypillisesti joko pienemmät yritykset on vapautettu jostain irtisanomiseen liittyvästä velvoitteesta (esimerkiksi ilmoitusvelvollisuudesta työntekijöiden edustajille), tai suuremmille yrityksille on asetettu ylimääräisiä velvoitteita. 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.<sup>6</sup> Myöskään Itävallassa irtisanomissuojasäännöksiä ei sovelleta pienissä yrityksissä.<sup>7</sup>

Ruotsin lain (lag om anställningsskydd) mukaan irtisanominen edellyttää asiallista syytä (saklig grund). Syy on asiallinen eli irtisanomisen kannalta riittävä vain, jos työntekijän uudelleen-

---

<sup>4</sup> 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 työntekijää) on erikseen vapautettu joukkoirtisanomisiin liittyvistä säännöksistä.

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Pienet yritykset eivät ole irtisanomislainsäädännön piirissä. Vuodesta 1999 vuoteen 2003 yritysten kokoraja oli 5 kokoaikaista 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.

<sup>7</sup> Saksa ja Itävalta eivät ole ratifioineet ILO:n yleissopimusta nro 158.

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 kuukausi, kun se Suomessa on 14 päivää. Ruotsissa irtisanomista tulee edeltää varoitus ja työnantajalle on lisäksi 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 tuomioistuimien muuta päätä.

#### **4 Esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset**

##### **4.1 Yleistä esityksen tavoitteista**

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

Hallitus päätti kehysriihessä huhtikuussa 2018 alentaa yksilöperusteisten irtisanomisten kynnystä alle 20 työntekijää työllistävissä yrityksissä. Sittemmin syyskuussa hallitus arvioi mahdollisuutta rajata alemman irtisanomiskynnyksen soveltumaan alle kymmenen työntekijää työllistäviin työnantajiin. Erillisen irtisanomiskynnyksen luominen pienille työnantajille olisi kuitenkin saattanut johtaa tulkintavaikkeuksiin sen suhteen, millä tavalla alennettu ja normaali irtisanomiskynnys olisi käytännön soveltamistilanteissa voitu erottaa toisistaan.

Hallitus päätti luopua erillisen irtisanomiskynnyksen luomisesta pienille yrityksille ja toteuttaa tavoitteet irtisanomisperusteiden kokonaisarviointia koskevaa sääntelyä täsmentämällä. Työnantajan koon huomioon ottaminen irtisanomisperustetta koskevassa kokonaisarvioinnissa on johdonmukainen ja voimassa olevaan lakiin hyvin istuva sääntelytapa.

Voimassa oleva työsopimuslaki on vuodelta 2001. Lailla kumottiin vuoden 1970 työsopimuslaki (320/1970). Voimassa olevan lain irtisanomis- ja purkuperusteita koskevat säännökset kirjoitettiin 2000-luvun alussa uudelleen, mutta perusteluiden mukaan irtisanomis- ja purkukynnysten todettiin vastaavan vanhasta työsopimuslaista syntyneen oikeuskäytännön sisältöä. Käytännössä työsopimuslain päättämisperusteiden sisältö on pitkälti muotoutunut oikeuskäytännön kautta.

Irtisanomisperusteiden olemassaoloa ei voida yleensä käytännön soveltamistilanteissa todeta oikeusvarmalla tavalla. Työntekijä voi aina riitauttaa työnantajan suorittaman irtisanomisen, jolloin irtisanomisperusteiden olemassaolo varmistuu vasta tuomioistuimen ratkaistua asian. Tämä on seurausta siitä, että irtisanomisperusteet on säädetty yleislausekkeiden pohjalta ja niitä sovelletaan kokonaisharkintaa käyttäen. Laissa ei ole mahdollista yksityiskohtaisesti luetella kaikkia niitä tilanteita, joissa työsopimuksen irtisanomisen tulisi olla mahdollista.

Hallituksen tavoitteena on alentaa pienten työnantajien työllistämiskynnystä. Tämä ehdotetaan toteutettavaksi siten, että irtisanomisperusteiden harkinnassa olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota pienten työnantajien erityisolosuhteisiin, kun työntekijä rikkoo tai laiminlyö

työsuhteesta johtuvia velvoitteitaan. Säännösehdotus parantaa pienen työnantajan oikeusvarmuutta työsuhteessa, sillä työnantajan pieni koko olisi kokonaisarvioinnissa otettava nimenomaisesti huomioon.

#### **4.2 Työnantajan henkilöstömäärän huomioon ottaminen irtisanomisperustetta arvioitaessa**

Voimassa olevan lain mukaan työsopimuslain 7 luvun 2 §:ssä säädetään työntekijän henkilöön liittyvistä irtisanomisperusteista sekä niiden asiallisuuden ja painavuuden arvioimisesta. Lisäksi pykälässä säädetään kielletyistä irtisanomisperusteista, varoitusten menettelystä ja muun työn tarjoamisen selvittämisvelvollisuudesta. Nämä säännökset muodostavat kokonaisuuden, jonka perusteella irtisanomisperusteen täyttymisen edellytyksiä on arvioitava kussakin yksittäistapauksessa. Irtisanomisperusteen täyttymisen harkinta on luonteeltaan kokonaisharkintaa.

Vaikka kysymys sinänsä olisi pykälän 1 momentissa tarkoitettusta tilanteesta, irtisanomiseen ei lähtökohtaisesti ole oikeutta, jollei työntekijälle ole varoituksella annettu mahdollisuutta korjata menettelyään. Lisäksi työnantajalla on lähtökohtaisesti velvollisuus selvittää, olisiko irtisanominen vältettävissä sijoittamalla työntekijä muuhun työhön. Varoituksen antovelvollisuutta tai uudelleensijoittamismahdollisuuksien selvittämistä ei kuitenkaan ole, jos irtisanomisen perusteena on niin vakava työsuhteeseen liittyvä rikkomus, ettei työnantajalta voida kohtuudella edellyttää sopimussuhteen jatkamista. Näiltä osin esityksessä ei ehdoteta muutoksia.

Henkilöperusteisen irtisanomisperusteen kokonaisharkintaluonnetta korostaa voimassa olevan lain 7 luvun 2 §:n 1 momentin viimeinen virke, jonka mukaan syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan. Säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 157/2000 vp, s. 98) todetaan tämän tarkoitettavan, että irtisanomisperusteen riittävyttä olisi arvioitava kaikkien tapauksessa ilmenevien seikkojen kokonaisharkinnalla. Arvioinnissa vaikuttavia seikkoja voisivat olla esimerkiksi työntekijän rikkeen laatu ja vakavuus, työntekijän asema ja hänen suhtautumisensa tekoon tai käyttäytymiseensä, työn luonne, työn teettämiseen liittyvät erityispiirteet ja työnantajan asema.

Oikeuskäytännön mukaan kokonaisarvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös työsuhteen kestoaikaan ja siihen, onko työntekijä aiemmin toiminut velvoitteidensa vastaisesti. Lisäksi huomioon on otettu, minkälaisissa olosuhteissa työntekijän moitittava menettely on tapahtunut ja voidaanko työnantajan katsoa myötävaikuttaneen tapahtuneeseen. Nämä seikat olisi jatkossakin otettava huomioon.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi nimenomaisesti siitä, että työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä olisi otettava erityisenä seikkana huomioon syyn asiallisuutta ja painavuutta koskevaa kokonaisharkintaa tehtäessä. Tarkoituksena olisi nykytilaan nähden korostaa työnantajan henkilöstömäärän merkitystä kokonaisharkinnassa siten, että pienten työnantajien erityiset olosuhteet saavat irtisanomisperusteen punninnassa nykyistä lakia ja oikeuskäytäntöä suuremman painoarvon.

Merkityksellistä olisi nimenomaan työnantajan pieni henkilöstömäärä. Sen sijaan säännösehdotuksella ei olisi tarkoitus muuttaa sellaisen työnantajan irtisanomiskynnystä, jonka henkilöstömäärä on suuri.

Kokonaisharkinnassa arvioidaan useiden irtisanomisperustetta joko tukevien tai sitä vastaan puhuvien seikkojen kokonaisuutta. Käytännössä näille seikoille voidaan arvioinnissa antaa tilanteesta riippuen erilainen painoarvo. Ehdotetut muutokset korostaisivat työnantajan pienen



henkilöstökoon painoarvoa irtisanomisperustetta koskevassa kokonaisharkinnassa silloin, kun työntekijän moitittavalla menettelyllä tai työntekoaedellytysten muutoksella on työnantajaan tuntuva vaikutuksia tämän toiminnan pienimuotoisuudesta johtuen.

Sääntelyn taustalla ovat usein pienen työnantajan suhteellisesti heikommat edellytykset kantaa työntekijän moitittavan menettelyn tai työntekoaedellytysten heikentymisen seurauksia. Työnantajan henkilöstömäärä voitaisiin huomioida kokonaisharkinnassa näiden seurausten merkityksen kautta. Työntekijän moitittavan menettelyn tai hänen työntekoaedellytystensä heikentymisen seuraukset voivat olla suhteellisesti tuntuvampia pienelle kuin suurelle työnantajalle.

Tässä tarkastelussa merkityksellisiä seurauksia voisivat olla ainakin työyhteisön toimivuuden heikentyminen, työnantajalle koituvat taloudelliset menetykset taikka työnantajan ja työntekijän välinen luottamuspuola.

Seuraustarkastelua ei ole tarkoitus soveltaa yksinomaisena arviointikriteerinä irtisanomisperusteen olemassaoloa arvioitaessa, vaan irtisanomisen taustalla olisi aina oltava työntekijän velvoitteiden rikkominen tai laiminlyönti taikka työntekijän henkilöön liittyvien työntekoaedellytysten muuttuminen. Seuraustarkastelun avulla voidaan kuitenkin punnita irtisanomiseen oikeuttavalta syytä edellytettävää asiallisuutta ja etenkin perusteen painavuutta.

*Työyhteisön toimivuus:* Pieni työyhteisö on herkempi häiriötilanteille ja työntekijän rikkeen tai laiminlyönnin seuraukset voivat heijastua koko työyhteisön toimintaan. Työnantajan pienen henkilöstökoon painoarvo irtisanomisperustetta koskevassa kokonaisharkinnassa korostuisi esimerkiksi tilanteessa, jossa työyhteisön ilmapiiri on pahoin tulehtunut työntekijän sellaisen menettelyn seurauksena, jota voidaan pitää työsuhteeseen liittyvien velvoitteiden vastaisena. Laista johtuvat työsuhteeseen liittyvät velvoitteet voivat perustua esimerkiksi työturvallisuuslain (738/2003) 18 §:ssä säädettyihin työntekijän yleisiin velvollisuuksiin. Työntekijän irtisanominen voi joissakin tilanteissa olla perusteltua muiden työntekijöiden suojelemiseksi ja työskentelyedellytysten palauttamiseksi. Toisaalta on huomattava, että työnantajalle on säädetty vastuu työyhteisön toiminnasta. Työnantajan on työsopimuslain 2 luvun 1 §:n mukaan kaikin puolin edistettävä suhteitaan työntekijöihin samoin kuin työntekijöiden keskinäisiä suhteita. Työnantajalla on myös työturvallisuuslaista johtuvia velvoitteita huolehtia työyhteisön toimivuudesta. Työnantajan on muun muassa puututtava häirintään ja muuhun epäasialliseen kohteluun.

*Taloudelliset menetykset:* Pienellä työnantajalla voi olla heikommat mahdollisuudet kohdata sellaisia taloudellisia menetyksiä, jotka ovat seurausta työntekijän velvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä taikka hänen työntekoaedellytystensä heikentymisestä. Yksittäinenkin työntekijä voi menettelyllään aiheuttaa työnantajalleen niin suurta haittaa, että sillä on tuntuva vaikutus yrityksen taloudellisiin toimintaedellytyksiin.

*Luottamuspuola:* Työnantajan ja työntekijän välisellä luottamussuhteella voidaan katsoa olevan suurempi merkitys silloin, kun työnantajan henkilöstömäärä on pieni. Kun pieni työnantaja palkkaa työntekijöitä, työnantaja ja työntekijä ovat molemmat hyvin riippuvaisia toisistaan. Heidän keskinäisellä luottamuksellaan ja lojaliteetillaan on aivan erityinen merkitys. Työntekijä voi milloin tahansa irtisanoa työsuhteen syytä ilmoittamatta. Sen sijaan työnantaja voi irtisanoa työntekijän vain laissa säädettyillä perusteilla.

Vaikka luottamuksen menettäminen on luonteeltaan pitkälti subjektiivinen kokemus, kokonaisarvion olisi perustuttava sellaisiin objektiivisesti havaittaviin syihin, joiden perusteella työsuhteen jatkamiselle ei voida katsoa olevan edellytyksiä. Työnantaja ei voi päteväällä tavalla vedota irtisanomisperustetta arvioitaessa sellaiseen luottamuspuolaan, joka on aiheutunut syr-

jintäkiellon piirissä olevista asioista tai muusta epäasiallisesta seikasta, kuten esimerkiksi siitä, että työntekijä on kohdistanut oikeutettuja vaatimuksia velvoitteensa laiminlyöneeseen työnantajaan.

Edellä kuvatut työyhteisön toimivuuteen, taloudellisiin menetyksiin ja luottamuspulaan liittyvät seikat tulevat useimmiten esiin tietyn tyyppisten irtisanomisperusteiden yhteydessä. Yksittäisen työntekijän työvelvoitteen laiminlyönti tai rikkominen taikka moitittava menettely asiakkaita kohtaan voi esimerkiksi aiheuttaa helpommin merkittävää haittaa pienen yrityksen toiminnalle. 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 esimerkiksi työjärjestelyillä pienessä kuin suuressa yrityksessä.

Vastaavalla tavalla olisi arvioitava työntekijän työntekoedellytyksissä tapahtuneita muutoksia. Työntekoedellytysten muuttuminen johtuu yleisimmin sairaudesta, vammasta tai tapaturmasta aiheutuvan työkyvyn heikentymisestä, jonka osalta olisi kuitenkin sovellettava pykälän 2 momentin 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä. Työntekoedellytykset voivat puuttua myös työntekijän riskipiirissä olevien olosuhteiden muuttumisen vuoksi.

Irtisanomisperusteiden harkinta edellyttää aina kokonaisharkinnan tekemistä ja siinä pienten työnantajien erityisolosuhteet tulisi ottaa nykyistä laajemmin huomioon. Työnantajan henkiloistomäärän lisäksi asiallista ja painavaa syytä koskevassa kokonaisharkinnassa otettaisiin huomioon työnantajan asema muutoin sekä työntekijän olosuhteet. Merkityksellistä olisi jatkossakin työntekijän rikkeen laatu ja vakavuus, työntekijän asema ja hänen suhtautumisensa tekoon tai käyttäytymiseensä, työn luonne ja työn teettämiseen liittyvät erityispiirteet.

Ehdotettujen muutosten voidaan katsoa madaltavan pienen työnantajan irtisanomiskynnystä tilanteessa, jossa työntekijän menettelyllä on työnantajaan olennainen vaikutus tämän pienestä koosta johtuen. Irtisanomisperusteelta olisi jatkossakin edellytettävä yleistä hyväksyttävyyttä ja kohtuusnäkökulmien huomioon ottamista. Työsuhteen päättymisen on oltava kohtuullinen seuraus työntekijän moitittavasta menettelystä tai työntekoedellytysten muuttumisesta. Edellä kuvattu seuraustarkastelu olisi lisäksi tehtävä objektiivisin kriteerein.

Lisäksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin kielletyistä irtisanomisperusteista. Irtisanomisperusteiden riittävyyttä arvioitaessa olisi nykyiseen tapaan otettava myös huomioon pykälän 3 momentin säännös työnantajan velvollisuudesta varoittaa työntekijää ennen irtisanomisen toteuttamista. Momentin mukaan työntekijää, joka on laiminlyönyt työsuhteesta johtuvien velvolluuksien täyttämisen tai rikkonut niitä, ei saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että irtisanomiseen oikeuttavalta työntekijän moitittavalta menettelyltä edellytetään toistuvuutta tai jatkuvuutta, jollei pykälän 5 momentista muuta johdu. Varoituksen antamista koskevat menettelytavat vastaisivat voimassa olevaa sääntelyä.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia myöskään pykälän 4 momentissa säädettyyn työnantajan velvollisuuteen selvittää työntekijää kuultuaan ennen irtisanomista, olisiko irtisanominen vältettävissä sijoittamalla työntekijä muuhun työhön. Käytännössä pienellä työnantajalla on kuitenkin yleensä vähäisemmät mahdollisuudet tarjota irtisanomisuhan alaiselle työntekijälle muuta sellaista työtä, jossa edellytykset työsuhteen jatkamiselle olisivat olemassa. Jos työntekijän moitittava menettely on johtanut työnantajan ja työntekijän välisen luottamuksen merkittävään vähenemiseen pienessä yrityksessä, ei työntekijän uudelleensijoittamisella parannettaisi työsuhteen jatkamisedellytyksiä.



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 erotella, 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 tarkastelleissa tutkimuksissa on päädytty siihen, että irtisanomissuojan heikentäminen nostaa tuottavuutta.

Niin ikään tutkimuskoordinaattori KTT *Merja Kauhanen* on selvittänyt sekä teoreettiseen kirjallisuuteen että empiirisiin tutkimuksiin perustuen työsuhdeturvasäännösten merkitystä yritysten käyttäytymisen, työntekijöiden aseman ja työllisyysvaikutusten kannalta. Selvitykseen sisältyvästä 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. Näistä vastakkaisista vaikutuksista johtuen 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. Toisaalta tutkimustulokset osoittavat, että sellaisissa tapauksissa, joissa irtisanomissuojan tasolle on olemassa selkeä raja yrityksen koossa, irtisanomiskynnyksen erilaisuus vaikuttaa yritysten kasvuhalukkuuteen lähestyttäessä sitä rajaa, jolloin irtisanomissuoja tiukenee. Näin tapahtui muun muassa Saksassa. Työllisyyden kasvu pysähtyi yrityksissä, jotka jäivät juuri sen kynnyksen alle, jota suuremmilla yrityksillä irtisanomissuoja kiristyi. Toisaalta yritykset, jotka ovat juuri kynnyksikokoja suurempia, hyödyntävät määräaikaista työsuhteita enemmän kuin juuri kynnyksen alapuolella olevat yritykset. Yrityksen kokoon perustuvalla tarkkarajaisella irtisanomiskynnyksellä voisi siis olla vaikutuksia myös työntekijöiden valikoitumiseen erikokoisiin yrityksiin sen mukaan, kuinka paljon he arvostavat työpaikan vakautta. Tässä esityksessä on päädytty ratkaisuvaihtoehtoon, jossa yrityksen koolle ei aseteta tarkkaan määriteltyä rajaa, vaan yrityksen koko tulee sen sijaan ottaa huomioon irtisanomisperusteiden kokonaisarvioinnissa.

*Valtiovarainministeriön* budjettiosastolla tehdyn selvityksen perusteella 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 selvitettävä empiirisistä tutkimuksista.

Valtiovarainministeriön mukaan empiiristen tutkimusten tulokset irtisanomissuojan nettovaikutuksesta työllisyyteen vaihtelevat. Metodologialtaan kehittyneemmät tutkimukset näyttävät

painottavan rekrytointivaikutusta. 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 vastakkaissuuntaisia vaikutuksia: i) irtisanomissuojan heikentäminen tietynkokoisissa yrityksissä lisää rekrytointeja näissä yrityksissä ja ii) irtisanomissuojan heikentäminen kyseisissä yrityksissä luo kannustimen olla kasvamatta yli kriittisen yrityskokorajan. Tutkimuksia poikkeusten vaikutuksesta kokonaistyöllisyyteen tai tuottavuuteen on vähän, mutta valtiovarainministeriön selvityksen mukaan olemassa olevista tutkimuksista saa varo-vaista tukea irtisanomissuojan heikentämisen positiiviselle työllisyys- tai tuottavuusvaikutukselle.

Kaikissa selvityksissä muistutetaan siitä, että maakohtaisissa arvioinneissa voidaan ottaa huomioon maakohtaiset olosuhteet liittyen työmarkkinoiden toimintaan, taloudelliseen tilanteeseen ja työmarkkinainstituutioihin paremmin kuin useita maita koskevissa 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 Työsopimuslakiin ehdotetun muutoksen vaikutukset

### *Taloudelliset vaikutukset*

Esityksessä ehdotetaan työnantajan koon huomioon ottamista nykyistä korostuneemmin irtisanomisperusteen riittävyttä koskevassa kokonaisuudessaan. Irtisanomissuojan heikentämisen työllisyysvaikutusta ei voida olemassa olevan tutkimustiedon perusteella luotettavasti arvioida. Esitys sisältää kuitenkin elementtejä, joiden perusteella vaikutuksen työllisyyteen voidaan arvioida olevan pitkällä aikavälillä positiivinen. Esityksellä on pyritty siihen, että pienten yritysten toimintaympäristö pystyttäisiin ottamaan nykyistä paremmin huomioon irtisanomisperusteiden arvioinnissa, jolloin henkilöperusteinen irtisanominen helpottuisi. Esityksessä ei kuitenkaan olla asettamassa tarkkaa rajaa yrityksen koolle, vaan tilannetta arvioidaan oikeuskäytännössä tapauskohtaisesti. Esityksessä ehdotettu muutos kohdistuisi nimenomaan henkilöperusteiseen irtisanomissuojaan, eikä tuotannollis-taloudellisiin perusteisiin tapahtuviin irtisanomisiin, mitä useissa kansainvälisissä tutkimuksissa on arvioitu. Yrityskentältä saadun palautteen perusteella on perusteltu syy uskoa, että juuri henkilöperusteinen irtisanominen on keskeinen tekijä siinä, uskaltaako yritys palkata uuden työntekijän. Tämä johtuu siitä, että virherekrytoinnin suhteellinen kustannus pienelle yritykselle on suurempi kuin suurelle. Esityksen vaikutusten uskotaan kohdentuvan lakimuutoksen siihen joukkoon, jossa sen vaikuttavuus on suurimmillaan.

Koska valitussa sääntelymallissa ei aseteta tarkkaa rajaa sille, kuinka pieniä yrityksiä muutos tulisi koskemaan, on muutoksen potentiaalisena kohteena olevien yritysten lukumäärän arviointi vaikeaa. Kohdejoukkoa voidaan kuitenkin hahmotella eri esimerkkien avulla.

Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston mukaan vuonna 2016 Suomessa oli noin 360 000 yritystä, joista noin 90 000 toimi työnantajana. Työnantajayrityksistä alle kymmenen henkeä työllistäviä on arviolta 68 000 kappaletta, eli noin neljä viidestä työnantajayrityksestä. Alle kymmenen työntekijää työllistävien yritysten palveluksessa vuonna 2016 oli noin 290 000 palkansaajaa. Se vastaa noin 20 prosenttia kaikista yrityskentän palkansaajista.

On kuitenkin huomattava, ettei lakimuutoksella käytännössä olisi vaikutusta määräaikaisella sopimuksella työskenteleviin palkansaajiin, joita on noin 9 prosenttia edellä mainituista palkansaajista. Vakituksia palkansaajia olisi täten noin 270 000. Toisaalta yritysten lisäksi lakimuutos koskisi yhdistyksiä ja säätiöitä, joiden palveluksessa on alle kymmenen työntekijää. Tällä esimerkinomaisella kokorajauksella yritysten lukumäärästä arvioituna muutos koskisi valtaosaa nykyisistä työnantajayrityksistä, mutta huomattavasti pienempää eli noin viidesosaa yksityisen sektorin palkansaajista.

Jos tarkastellaan samalla periaatteella alle viiden hengen yrityksiä, kattaa yrityskenttä edelleen yli puolet työnantajista. Alle viisi henkeä työllistävien yritysten palveluksessa oli noin 160 000 palkansaajaa, mikä vastaa noin 11 prosenttia yritysyritysten palkansaajista. Vakituksessa työsuhteessa olevia palkansaajia on arviolta 150 000. Alle viisi henkeä työllistäviä työnantajayrityksiä on arviolta noin 50 000 kappaletta, mikä vastaa yli puolta työnantajayrityksistä.

Alle 20 hengen yritykset muodostavat selvän enemmistön työnantajista, mutta edelleen alle kolmanneksen yritysten palkansaajista. Alle 20 palkansaajan yritysten palveluksessa on noin 440 000 palkansaajaa, eli noin 31 prosenttia yritysten palkansaajista. Heistä vakituksia on arviolta 400 000. Alle 20 henkeä työllistäviä työnantajayrityksiä on Suomessa arviolta noin 80 000 kappaletta, mikä vastaa lähes 90 prosenttia kaikista työnantajayrityksistä.

Riippuu viime kädessä oikeuskäytännöstä, miten laajalle ja kuinka suuriin yrityksiin lakimuutoksella tulee olemaan vaikutusta. Edellisen hahmottelun perusteella on kuitenkin todennäköistä, että vaikutus koskee selvää vähemmistöä palkansaajista, vaikkakin vaikutuksen piirissä voi olla enemmistö työnantajista.

Ehdotetun sääntelyn vaikutuspiiriin kuuluvien palkansaajien määrään voivat joissain tapauksissa vaikuttaa käytännön tasolla lain soveltamisalan lisäksi työehtosopimukset. Tällä hetkellä irtisanomisten ehdoista on sovittu eritoten monissa teollisuuden työehtosopimuksissa. Suurpiirteisen arvion mukaan vakituksia muita kuin teollisuuden palkansaajia on alle viiden palkansaajan yrityksissä noin 110 000. Alle kymmenen palkansaajan yrityksissä heitä on arviolta noin 190 000 ja alle 20 palkansaajan yrityksissä noin 300 000.

Koska lakimuutoksen kohdejoukolla ei aseteta tarkkaan määriteltyä rajaa, ei muutoksen arvioida luovan kynnystä yritysten kannusteille laajentaa toimintaansa ja kasvattaa kokoaan. Toimenpiteen efektiivistä vaikuttavuutta on etukäteen vaikea arvioida, koska lopullisesti se tulee määräytymään oikeuskäytännössä. Kuten edellä todettiin, yritysten pieni koko voidaan jo nyt ottaa huomioon irtisanomisperusteiden 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.

Yritysten reaktiota lakimuutokseen on käytännössä mahdoton tarkemmin arvioida. Tutkimuskatsausten tutkimuksissa ei ole tutkittu vastaavaa muutosta, eikä muualla toteutettujen muutosten vaikutusarviota voi suoraan soveltaa Suomeen. 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 arvio käytettävissä olevan tutkimuskirjallisuuden perusteella on se, että nettotyöllisyysreaktio lienee pieni, mutta keskimääräinen työn tuottavuus voi kasvaa työvoiman vaihtuvuuden lisääntymisen seurauksena. Työvoiman vaihtuvuuden lisääntyminen 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 että työnantajan välistä sitoutumista toisiinsa, mikä voi näkyä esimerkiksi työajalla tapahtuvan kouluttamisen vähenemisenä. Olemassa oleva tutkimuskirjallisuus (mm. Bassanini & muut 2008) antaa kuitenkin jonkin verran näyttöä sille, että vastaavat reformit muualla maailmassa olisivat parantaneet työn tuottavuutta.

Mikäli esitys odotetusti parantaa työn tuottavuutta, olisi sillä Suomen kansantalouden kasvua ja kilpailukykyä edistävä vaikutus. Työn tuottavuuden kasvu nostaa bruttokansantuotetta ja suomalaisten elintasoja, sekä kasvattaa verotuloja.

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. On mahdollista, että jatkossa hieman nykyistä suurempi osuus työsuhteiden päättymisestä johtuisi henkilöperusteisesta irtisanomisesta.

#### *Vaikutukset työllistämiskynnykseen ja työllisyyteen*

Kuten edellä 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 pienten yritysten kynnys palkata uutta työvoimaa alenisi niin, että lakimuutoksella olisi positiivisia vaikutuksia työllistymisasteeseen. Toisaalta säännösehdotus voi vaikuttaa suotuisasti siihen, että työntekijöiden kanssa tehdään määräaikaisten työsopimusten sijaan enemmän toistaiseksi voimassa olevia työsopimuksia. Rekrytointiin liittyvän riskin madaltamisen voidaan arvioida auttavan niitä työntekijöitä, joiden palkkaamiseen liittyy korkeampi riski esimerkiksi pitkittyneen työttömyyden vuoksi.

Vaikka irtisanomiskynnykseen kohdistuvalla lakimuutoksella voikin olla jossakin määrin positiivinen vaikutus pienten yritysten työllistämiskynnykseen, taloustieteellisen tutkimuksen perusteella toimet eivät nostaisi työllisyysastetta merkittävässä määrin. Uudistukset todennäköisesti lisääisivät 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. Työllisyysvaikutusta suurempi vaikutus lakimuutoksella on täten sen vaikutus työmarkkinoiden dynamiikkaan, työvoiman vaihtuvuuteen ja työn tuottavuuteen.

Vaikka esityksen positiiviset työllisyysvaikutukset ovat työmarkkinakirjallisuuden ja teetettyjen selvitysten valossa epävarmoja, ei tiedossa ole yhtään tutkimusta, joka viittaisi työllisyyden heikkenemiseen. Osassa tutkimuksista on kuitenkin löydetty tilastollisesti merkitseviä positiivisia vaikutuksia, vaikkakin pieniä.

#### *Vaikutukset yritysten toimintaan*

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

Sen lisäksi että suuremmilla yrityksillä on parempi taloudellinen kantokyky, niillä on paremmat mahdollisuudet etsiä ratkaisua tulehtuneisiin ihmissuhteisiin tai työn tekemisen 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 sopeuttamattoman henkilön irtisanomista. Oikeasuhtainen irtisanomiskynnys voi siten pelastaa yrityksen muiden työntekijöiden työpaikat ja parantaa työyhteisön toimintaa.

Ehdotetulla muutoksella voi olla heijastusvaikutuksia perusteettomista työsuhteen päättämisistä tuomittavien korvausten suuruuteen. Silloin kun irtisanomisperuste ei aivan täytä 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*

Uusi sääntely 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 säännösmuutos luo työsuhteen jatkumiseen liittyvää epävarmuutta pienten työnantajien palveluksessa oleville työntekijöille. Tätä taustoittaa se, että jatkossakin olisi noudatettava varoituksenantovelvollisuutta koskevia säännöksiä, jollei kysymys ole niin vakavasta irtisanomisperusteesta, ettei työnantajalla ole velvollisuutta antaa varoitusta.

Muutos irtisanomisperustetta koskevassa säännöksessä lisää jossain määrin työntekijöiden kokemaa epävarmuutta työsuhteensa jatkuvuudesta. Epävarmuus voi korostua erityisesti niillä työntekijöillä, jotka ovat järjestäytymättömiä, eivätkä saa ammattiliitoltaan oikeudellista neuvontaa.

Jos pienen yrityksen erityisolosuhteiden huomioon ottaminen irtisanomisperusteiden kokonaisharkinnassa rohkaisee työnantajia palkkaamaan työntekijöitä määräaikaisten työsuhteiden sijasta toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin, tämä parantaisi työntekijän asemaa työmarkkinoilla ja voisi lisätä työpaikalla tapahtuvaa kouluttamista pienissä yrityksissä. Eräissä empiirisissä tutkimuksissa, joita myös tätä hanketta varten tehdyissä selvityksissä on referoitu (esim. Gebel & Giesecke 2016, Kahn 2010), esitetään tällaisia tuloksia. Toisaalta suurempi työvoiman vaihtuvuus voi vähentää työpaikalla tapahtuvaa kouluttamista pienissä yrityksissä.

Lakimuutos todennäköisesti lisää jossain määrin työntekijöiden vaihtuvuutta yrityksissä, mikä tarkoittaa samalla sitä, että työttömyysjaksojen lukumäärä kasvaisi maltillisesti, mutta toisaalta niiden keskimääräinen kesto lyhenisi. Muutoksella voi siis olla työttömyyden pitkittymistä ehkäisevä vaikutus.

Elinkeinoelämän keskusliiton irtauduttua työmarkkinakeskusjärjestöjen välillä solmituista irtisanomissuojasopimuksista irtisanomissuojaa koskevat sopimusmääräykset ovat pelkästään alakohtaisissa työehtosopimuksissa. Koska työsuhdeturvaa koskevat säännökset ovat pakottavaa oikeutta, voimassa olevat työehtosopimusmääräykset vastaavat vähintään laissa säädettyjä irtisanomisperusteita. Käytännössä työehtosopimusmääräykset on tehty joko viittaamalla työsopimuslain säännöksiin tai kopioimalla ne osaksi työehtosopimusta. Näitä määräyksiä työeh-



tosopimukseen 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 voi käytännössä olla vaikutusta nyt ehdotetun lain soveltamiseen.

#### *Sukupuolivaikutukset*

Työ- ja elinkeinoministeriön työolobarometrien tietojen perusteella voidaan arvioida, että yksityisellä sektorilla (ml. järjestöt) lievä enemmistö pienten yritysten palveluksessa vakinaisessa työsuhteessa olevista palkansaajista on miehiä. Vuosien 2015–2017 työolobarometrien vaikutteisessa työsuhteessa olevista vastaajista yksityisellä sektorilla työskentelevistä, jotka katsoivat työpaikkansa koon olevan alle viisi henkeä, noin 59 prosenttia on miehiä ja 41 prosenttia naisia. Alle 10 hengen yrityksissä jakauma on noin 57 prosenttia miehiä ja 43 prosenttia naisia ja alle 20 hengen yrityksissä 58 prosenttia miehiä ja 42 prosenttia naisia. Tarkastelussa ei ole huomioitu määräaikaisia palkansaajia, koska lakimuutoksen vaikutukset eivät lähtökohteisesti koske heitä. Lisäksi vastaajien näkemykset työpaikan koosta eivät välttämättä täysin vastaa yrityksen todellista työntekijämäärää.

Julkisen sektorin työnantajista taas vain hyvin harva on kooltaan pieni. Joitain tällaisia työnantajia voi olla julkisella sektorillakin, mutta näiden osuus kaikista palkansaajista on marginaalinen.

Mikäli arvioissa otetaan lisäksi huomioon se, että monilla teollisuuden alojen työehtosopimuksilla voi olla vaikutusta lain soveltamiseen, muuttuu myös arvio lakimuutoksen kohdejoukon sukupuolijakaumasta. Jos oletetaan, ettei lakimuutos koskisi teollisuudessa työskenteleviä lainkaan, jäljelle jäävistä palkansaajista alle viiden hengen yrityksissä noin 46 prosenttia on miehiä ja 54 prosenttia on naisia. Alle kymmenen hengen yrityksissä miehiä on 47 prosenttia ja naisia 53 prosenttia. Alle 20 hengen yrityksissä miehiä on 48 prosenttia ja naisia 52 prosenttia.

Arvio on tehty hyödyntäen työolobarometrin taustatietoja vastaajan työnantajan sektorista ja vastaajan omasta arviosta oman työpaikkansa koosta. Moni vastaaja on voinut vastata työpaikan, eikä yrityksen koon perusteella, jonka takia arviot ovat joka tapauksessa vain suuntaa-antavia.

Kokonaisuutena voidaan siis arvioida, että esityksen vaikutukset jakaantuvat melko tasapuolisesti miesten ja naisten kesken. Lopullinen sukupuolivaikutus riippuu ennen kaikkea siitä, miten työmarkkinaosapuolet huomioivat lakimuutoksen tulevissa työehtosopimuksissa ja millainen merkitys työehtosopimusten kirjauksille muodostuu oikeuskäytännössä.

*Taulukko 1. Arvio vakituudessa työsuhhteessa olevien palkansaajien lukumäärästä ja sukupuolijakaumasta pienissä yrityksissä*

	Alle 5 työntekijää	Alle 10 työntekijää	Alle 20 työntekijää
<b>Kaikki yritykset</b>			
Naisia noin	60 000 (41 %)	120 000 (43 %)	170 000 (42 %)
Miehiä noin	90 000 (59 %)	150 000 (57 %)	230 000 (58 %)
Yhteensä noin	150 000	270 000	400 000
<b>Muut kuin teollisuusyritykset</b>			
Naisia noin	60 000 (54 %)	100 000 (53 %)	150 000 (52 %)
Miehiä noin	50 000 (46 %)	90 000 (47 %)	140 000 (48%)
Yhteensä noin	110 000	190 000	300 000

*Lähde:* Työolobarometri 2015-2017, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2017, Tilastokeskus

#### *Viranomaisvaikutukset*

Työsopimuslain säännösten valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisten tehtäviin. Esitetty muutos voi 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 työsuojeluviranomaisten työtaakkaa.

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

### **5.3 Työttömyysturvalakiin ehdotetun muutoksen vaikutukset**

#### *Taloudelliset vaikutukset*

Työttömyysturvalakiin ehdotetun muutoksen vaikutukset jakautuvat välittömiin (staattisiin) vaikutuksiin ja käyttäytymisen kautta tuleviin (dynaamisiin) vaikutuksiin. Välittömiä vaikutuksia voidaan arvioida numeerisesti, mutta käyttäytymisen muutoksista johtuvia vaikutuksia vain sanallisesti. Staattisten vaikutusten lisäksi sosiaaliturvan ja verotuksen yhteisvaikutuksilla on merkitystä muutoksen nettokustannuksia arvioitaessa.

Työttömyysturvalain muuttaminen vaikuttaa myös verotukseen ja muuhun sosiaaliturvaan, erityisesti asumistukeen ja toimeentulotukeen. Nykyistä lyhyempi korvaukseton määräaika voi vähentää muiden sosiaaliturvaetuuksien hakemista ja korottaa verotuloja. Toisaalta työsopi-

muslain muutos voi lisätä irtisanomisten ja asetettavien korvauksettomien määräaikojen määrää. Vaikutusten suuruutta on kuitenkin mahdoton arvioida, koska sekä asumistuki että toimeentulotuki riippuvat koko ruokakunnan muista tuloista ja laskelman tekemistä varten ei ole olemassa tarpeeksi tarkkaa aineistoa.

Seuraavassa on arvioitu muutoksen vaikutuksia työttömyysturvamenoihin ottamalla huomioon niiden työttömyyspäivien määrän vähentyminen työnhakijaa kohti, joilta työttömyysetuutta ei makseta korvauksettoman määräajan takia, sekä niiden työnhakijoiden määrä, joita työttömyysturvalain muutoksen arvioidaan koskevan. Lisäksi on otettu huomioon työttömyyden perusteella maksetun työttömyysetuuden keskimääräinen määrä päivässä. Niiden työnhakijoiden lukumäärää, joita työttömyysturvalain muutos koskisi, ei voida suoraan päätellä tilastoista, vaan se joudutaan päättelemään välillisesti eri lähteistä.

Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmästä ilmenee, että työ- ja elinkeinotoimistot asettivat vuonna 2017 työsuhteen päättymisen takia 90 päivän korvauksettoman määräajan arviolta noin 27 400 työnhakijalle. Näistä korvauksettomista määräajoista arviolta noin 58 prosenttia koski ansiopäivärahaa, arviolta noin 17 prosenttia peruspäivärahaa ja arviolta noin 25 prosenttia työmarkkinatukea. Arvioihin liittyy epävarmuuksia muun muassa sen vuoksi, että samasta työnhakijasta on saatettu antaa korvauksetonta määräaika koskeva työvoimapolitiittinen lausunto sekä työttömyyskassalle että Kansaneläkelaitokselle.

Työ- ja elinkeinoministeriön Työnvälitystilaston mukaan vuonna 2017 alkaneita työttömyysjaksoja edelsi työntekijän päättämä työsuhde noin 53 000 tapauksessa (63 prosenttia). Työnantaja päätti työsuhteen koeaikana noin 17 000 kertaa (20 prosenttia) ja irtisanoi työntekijän tämän henkilöstä johtuvasta syystä noin 14 000 kertaa (17 prosenttia). Työnhakijalle voitaisiin lähtökohtaisesti asettaa korvaukseton määräaika näissä tilanteissa. Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmästä ilmenevien tietojen perusteella korvaukseton määräaika asetettiin kuitenkin vain arviolta noin 27 400 kertaa.

Jos oletetaan, että korvauksettomia määräaikoja asetettiin vuonna 2017 työsuhteen päättymissyyn osalta samassa suhteessa kuin päättymissyyt ilmenevät Työnvälitystilastosta, työnhakijalle asetettiin vuonna 2017 korvaukseton määräaika työnantajan purettua työsuhteen koeaikana arviolta noin 5 500 kertaa. Työnantajan irtisanottua työntekijän tämän henkilöön liittyvästä syystä korvauksettomia määräaikoja puolestaan asetettiin arviolta noin 4 700 kertaa. Työttömyysturvalain muutos koskisi tällä perusteella yhteensä arviolta noin 10 200 työnhakijaa.

## HE 227/2018 vp

Taulukko 2. Työttömyysjaksojen päättymissyiden jakauma työnvälitystilastossa ja arvio korvauksettomien määräaikojen jakautumisesta eri syiden mukaan sekä etuuslajeittain

	Työntekijä päätti työsuhteen	Työnantaja päätti työsuhteen koeaikana	Työnantaja päätti työsuhteen työntekijän henkilöön liittyvistä syistä	Yhteensä
Työnvälitystilaston mukaisia työttömyysjaksojen syitä	53 000 (63 %)	17 000 (20 %)	14 000 (17 %)	84 000
Asetettuja 90 päivän korvauksettomia määräaikoja työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän mukaan yhteensä arviolta noin 27 400, joista				
ansiopäivärahaa koski noin 58 prosenttia	(10 000 )	3200	2700	5 900
peruspäivärahaa koski noin 17 prosenttia	(2 900)	900	800	1 700
työmarkkinatukea koski noin 25 prosenttia	(4 300)	1400	1200	2 500
Yhteensä	(17 300)	5500	4700	10 200

Tilastotietoja työnantajan purkamista työsopimuksista ei ole käytettävissä. Tässä vaikutusarviossa työnantajan purkamien työsopimusten lukumäärän oletetaan sisältyvän Työnvälitystilaston tilanteisiin, joissa työnantaja on irtisanonut työsopimuksen työntekijän henkilöön liittyvästä syystä.

Työsuhteen päättymissyitä koskeviin tilastoihin liittyy muitakin epävarmuuksia. Työnhakijan edellisen työsuhteen päättymissyitä ei ilmene Työnvälitystilaston vuotta 2017 koskevista tiedoista yli 230 000 alkaneen työttömyysjakson osalta. Osa puuttuvista tiedoista johtuu siitä, että henkilö ei ennen työnhakijaksi ilmoittautumista ollut työssä. Tietoja voi puuttua tilastosta myös sen vuoksi, ettei työsuhteen päättymissyitä ole merkitty työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään, jonka tietoihin Työnvälitystilasto perustuu.

Keskimääräisen työttömyyden perusteella maksetun työttömyysetuuden määrä päivässä voidaan laskea keskimääräisen työttömyyden perusteella maksetun ansiopäivärahan, peruspäivärahan ja työmarkkinatuen painotetun keskiarvon perusteella. Keskimääräinen työttömyyden perusteella maksettu ansiopäiväraha vuonna 2017 oli 62,3 euroa päivässä, peruspäiväraha 30,8 euroa päivässä ja työmarkkinatuki 32,3 euroa päivässä. Kun näistä lasketaan painotettu keskiarvo edellä olevan taulukon mukaisesti, keskimääräisen työttömyyden perusteella maksetun työttömyysetuuden määrä vuonna 2017 oli 49,4 euroa päivässä.

Koska työttömyysetuutta maksetaan viideltä päivältä viikossa, korvauksettoman määräajan lyhentäminen 30 päivällä tarkoittaa sitä, että etuutta maksettaisiin noin 21,5 päivältä nykyistä enemmän.

Kertomalla keskenään niiden henkilöiden lukumäärä, joita työttömyysturvalain muutos koskisi, etuuden maksupäivien muutos ja keskimääräinen työttömyyden perusteella maksettavan työttömyysetuuden määrä, muutoksen arvioidaan lisäävän työttömyysturvamenoja arviolta noin 11 miljoonaa euroa vuodessa. Tästä arviolta noin kuusi miljoonaa euroa vuodessa koskisi

työnantajan koeaikana päättämiä työsuhteita ja arviolta noin viisi miljoonaa euroa vuodessa tilanteita, joissa työnantaja on irtisanonut työntekijän tämän henkilöstä johtuvasta syystä.

Valtion osuus työttömyysturvamenojen kasvusta olisi arviolta noin 6,8 miljoonaa euroa vuodessa, Työttömyysvakuutusrahaston osuus arviolta noin 3,8 miljoonaa euroa vuodessa ja työttömyyskassojen osuus arviolta noin 0,2 miljoonaa euroa vuodessa.

Edellä oleva laskelma perustuu oletukseen, ettei työttömyysjaksojen tai korvauksettomien määräaikojen määrässä tapahdu muutoksia. Arvio perustuu oletuksille myös siltä osin, kun se koskee työsuhteen päättymissyystä. On mahdollista, että työsuhteen purkaminen koeaikana saa arviossa liian suuren merkityksen. Jos oletetaan edellä esitetystä arviosta poiketen, että ainoastaan 10 prosentissa näistä tapauksista työnhakijalle asetettaisiin korvaukseton määräaika, olisivat kustannukset tältä osin valtiolle arviolta noin 0,6 miljoonaa euroa vuodessa ansioturvan osalta ja arviolta noin 0,4 miljoonaa perusturvan osalta. Kustannukset Työttömyysvakuutusrahastolle olisivat arviolta noin 0,5 miljoonaa euroa vuodessa ja työttömyyskassoille arviolta joitakin kymmeniä tuhansia euroja vuodessa. Vastaavasti kuitenkin tällä oletuksella työttömyysturvamenot kasvaisivat niissä tilanteissa, joissa työntekijä on irtisanottu hänen henkilönsä liittyvästä syystä tai hän on päättänyt työsuhteensa itse. Kokonaiskustannus valtiolle olisi tälläkin tavoin arvioituna vähintään viisi miljoonaa euroa vuodessa ja Työttömyysvakuutusrahastolle vähintään 2,5 miljoonaa vuodessa.

Edellä olevissa arvioissa ei ole otettu huomioon, että työttömyysetuutta voidaan maksaa työttömyysturvalaissa määriteltyjen työllistymistä edistävien palveluiden ajalta korvauksettoman määräajan estämättä. Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmästä ilmenevien tietojen perusteella palveluiden ajalta maksetulla etuudella arvioidaan tässä yhteydessä olevan vain hyvin vähäinen merkitys. Lisäksi palvelun järjestämisaikakohta voi olla jossain määrin sattumanvarainen.

Esitykseen liittyy myös työttömyysturvamenoja vähentäviä vaikutuksia. Työsopimuslain muutos itsessään lisäisi työllisyyttä. Toisaalta irtisanomisperusteen lieventäminen voi myös kasvattaa alkavien työttömyysjaksojen ja asetettavien korvauksettomien määräaikojen määriä.

Erityisesti pienet työnantajat saattavat nykyisin irtisanoa työntekijän taloudellisista tai tuotannollisista syistä, vaikka irtisanominen tosiasiallisesti perustuu työntekijän henkilöön liittyviin syihin. Näin saatetaan toimia, jotta irtisanottu työntekijä välttäisi työttömyysetuuden menettämisen korvauksettoman määräajan ajalta. Korvauksettoman määräajan lyhentämisen vaikutuksesta tällainen menettely voi vähentyä ja korvaukseton määräaika asetettaisiin työsuhteen päättyessä työntekijän henkilöön liittyvästä syystä.

Edellä mainittujen työttömyysturvamenoja vähentävien seikkojen euromääräistä vaikutusta on mahdotonta arvioida luotettavasti, eikä niitä sen vuoksi ole otettu huomioon arvioitaessa työttömyysturvamenojen kasvua kokonaisuutena.

#### *Yritysvaikutukset*

Ehdotettu työttömyysturvalain muutos tarkoittaisi sitä, että työnhakijalle asetettaisiin nykyistä vastaavasti 90 päivän korvaukseton määräaika, jos hän itse päättää työsuhteensa. Jos työsuhteen päättää työnantaja, korvaukseton määräaika olisi nykyisestä poiketen 60 päivää. Ero korvauksettomien määräaikojen kestossa on perusteltu, koska ensin mainitussa tilanteessa työntekijä voisi jatkaa työssään, ellei itse päättä työsuhdetta.

Ero korvauksettomien määräaikojen kestossa voi johtaa siihen, että työsuhteen päättymistä tavoitteleva työntekijä menettelee siten, että työnantaja pitää tarpeellisena päättää työsuhteen. Tällaisten tilanteiden syntymisen ei arvioida olevan yleisiä, koska työnhakijalle ei nykyisin-kään aseteta korvauksetonta määräaikaakaan hänen päätettyään työsuhteen, jos päättämiseen on ollut työttömyysturvalaissa tarkoitettu pätevä syy.

#### *Vaikutukset viranomaisiin*

Korvauksettoman määräajan lyhentäminen 90 päivästä 60 päivään voi joissakin tapauksissa vähentää työnhakijan tarvetta hakea toimeentulotukea. Toisaalta irtisanomisperusteiden lieventäminen voi lisätä irtisanomisia ja tähän liittyen työsuhteen päättymisen perusteella asetettavia korvauksettomia määräaikoja. Tämä taas voi lisätä toimeentulotuen hakijoiden määrää. Koska kyse kuitenkin on hiljattain työssä olleista henkilöistä, muutosten ei arvioida olevan merkittäviä.

Irtisanomisten määrän mahdollinen kasvu lisäisi työ- ja elinkeinotoimistojen työmäärää, kun ne selvittävät työsuhteen päättymisen syytä ja ratkaisevat, tuleeko työnhakijalle asettaa korvaukseton määräaika. Korvauksettomien määräaikojen määrän mahdollinen lisääntyminen puolestaan lisäisi asiaa koskevan päätöksen antavan työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen työmäärää.

Korvauksettoman määräajan asettaminen työsuhteen päättymisen perusteella sisältää aina työ- ja elinkeinotoimiston harkintaa. Tilanteiden erilaisuudesta johtuen työttömyysturvalaissa ei voida säätää tyhjentyvästi korvauksettoman määräajan perusteista. Harkinnanvaraisen säännöksen soveltaminen voi aiheuttaa jossain määrin enemmän valituksia sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja vakuutusosoikeuteen kuin tyhjentyväksi laadittu säännös.

#### *Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja sukupuolivaikutukset*

Tilanteissa, joissa työntekijä päättää työsuhteensa itse, korvaukseton määräaika olisi yleensä 30 päivää pitempi kuin tilanteissa, joissa työsuhteen päättää työnantaja. Ensin mainittujen tilanteiden rajaaminen työttömyysturvalain muutoksen soveltamisalan ulkopuolelle ohjaisi työntekijää pysymään työssä silloin, kun työn jatkuminen on työnantajan puolesta mahdollista.

Työsopimuslain muutos kohdistuisi tilanteisiin, joissa työnantaja irtisanoo työntekijän. Jos työttömyysturvalain muutoksen soveltamisalaa ei laajennettaisi koskemaan tilanteita, joissa työnantaja purkaa työsopimuksen koeaikana, työnhakijat olisivat perusteettomasti eriarvoisessa asemassa. Jotta työnhakijalle asetetaan korvaukseton määräaika työnantajan purettua työsopimuksen koeaikana, purun tulee perustua työntekijän työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavana pidettävään menettelyyn. Koska työnantajan tekemä työsopimuksen purkaminen koeaikana voi perustua työsopimuksen irtisanomista vähäisempään työntekijän moitittavana pidettävään menettelyyn, näissä tilanteissa ei ole perusteltua asettaa esitettyä pitempiä, esimerkiksi nykyisiä 90 päivää kestäviä korvauksettomia määräaikoja.

Esitetty 60 päivän korvaukseton määräaika koskisi myös tilanteita, joissa työnantaja on purkanut työsopimuksen työsopimuslain 8 luvun 1 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Koska työsopimuksen purkaminen työnantajan toimesta edellyttää irtisanomista painavampaa työntekijän henkilöön liittyvää syytä, voisi olla perusteltua, että mahdollinen korvaukseton määräaika olisi näissä tilanteissa nykyistä vastaavasti kestoiltaan 90 päivää.

Työsopimuksen purkamisista ei ole käytettävissä tilastotietoja. Oletettavasti määrä on kuitenkin selvästi vähäisempi kuin irtisanomisten ja koeaikana päätyneiden työsuhteiden määrä. Työnhakija, jonka työsopimus on purettu, hyötyisi esimerkiksi irtisanottuihin työntekijöihin verrattuna siitä, että työttömyysturvain muutos koskisi myös näitä tilanteita. Työsopimusten purkujen oletettavasti vähäisen määrän takia purkuja ei ole rajattu esitetyn muutoksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tällä on pyritty välttämään oletettavasti vähämerkityksellisen poikkeuksen tekeminen.

Vuonna 2017 työ- ja elinkeinotoimistot asettivat 90 päivän korvauksettomia määräaikoja työsuhteen päättymisen takia lähes saman verran miehille ja naisille, noin 50 prosenttia molemmille. Työ- ja elinkeinoministeriön Työnvälitystilastosta ilmenevien tietojen perusteella työsuhteen päättymisen koeaikana oli työttömyysjaksoja edeltävän työsuhteen päättymisen syynä miehillä vuonna 2017 arviolta noin 9 700 kertaa, kun vastaava luku naisilla oli arviolta noin 7 100. Miehillä työsuhte myös päättyi naisia selvästi useammin työnantajan irtisanottua työsuhteen työntekijän henkilöön liittyvästä syystä. Tämä oli työttömyysjaksoja edeltävän työsuhteen päättymisen syynä miehillä vuonna 2017 arviolta noin 8 800 kertaa ja naisilla arviolta noin 4 900 kertaa. Tilasto koskee vain tilanteita, joissa henkilö ilmoittautui työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon työsuhteen päätyttyä.

Edellä selostettu merkitsee sitä, että miehille asetetaan työsuhteen päättymisen takia jonkin verran harvemmin korvaukseton määräaika kuin naisille, jos tarkastellaan niitä Työnvälitystilastosta ilmeneviä tilanteita, joissa korvaukseton määräaika olisi mahdollisesti voinut tulla asetettavaksi. Syy tähän ei ole tiedossa.

Vaikka työsopimuslain muutoksen vaikutusten arvioidaan jakaantuvan melko tasapuolisesti naisten ja miesten kesken, lopullinen jakauma tulee riippumaan ennen kaikkea siitä, miten työmarkkinaosapuolet huomioivat muutoksen tulevissa työehtosopimuksissa. Koska työttömyysturvain muutoksen vaikutukset naisiin ja miehiin riippuvat työsopimuslain muutoksen vaikutuksista, ensin mainitun lain muutoksen vaikutusta naisiin ja miehiin ei ole mahdollista arvioida tarkemmin.

## 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. Sittemmin hallitus rajasi esityksen koskemaan työnantajia, joiden palveluksessa työskentelee alle 10 työntekijää ja lokakuussa 2018 hallitus päätti luopua kokonaan työnantajan henkilöstömäärää koskevasta rajauksesta. Sen sijaan hallitus päätti toteuttaa säännösmuutoksen, jonka perusteella pienten työnantajien erityispiirteet otettaisiin huomioon irtisanomisperustetta koskevan kokonaisuuden yhteydessä.

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.

Työntekijän henkilöön liittyvän irtisanomisperusteen keventämistä pienissä yrityksissä koskevaa esitystä käsiteltiin työ- ja elinkeinoministeriön koolle kutsumassa epävirallisessa kolmi-kantaisessa työryhmässä, jossa olivat edustettuina työnantaja- ja työntekijäkeskusjärjestöt, Suomen Yrittäjät, Kunnallinen työmarkkinalaitos, Valtion työmarkkinalaitos sekä Kirkon

työmarkkinalaitos. Työttömyysturvalain muutosta käsiteltiin sosiaali- ja terveysministeriön, työnantaja- ja työntekijäkeskusjärjestöjen ja Suomen Yrittäjien kanssa.

Esitysluonnoksesta on järjestetty lausuntokierros, jonka yhteydessä lausuntoa pyydettiin sosiaali- ja terveysministeriöltä, Etelä-Suomen aluehallintovirastolta, Itä-Suomen aluehallintovirastolta, Lounais-Suomen aluehallintovirastolta, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolta, Pohjois-Suomen aluehallintovirastolta, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta, Suomen Yrittäjiltä, Valtion työmarkkinalaitokselta, Kirkon työmarkkinalaitokselta, Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:ltä, Akava ry:ltä sekä Ålands landskapsregeringiltä. Esitysluonnos oli yleisesti lausuttavana lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntoaika oli 5.7.—16.8.2018. Lausuntoja saatiin yhteensä 101 kappaletta.

Työnantajia edustavien tahojen lausuntopalaute oli yleisesti esitysluonnosta kannattava. Henkilöperusteisen irtisanomissuojan katsottiin olevan tiukka ja kiristyneen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä. Irtisanomissuojan katsottiin aiheuttavan merkittävää oikeudellista epävarmuutta harkittaessa uuden työntekijän palkkaamista. Irtisanomissuojan kireyden katsottiin olevan ongelma kaikissa yrityksissä, mutta eniten vaikutukset tuntuvat pienissä yrityksissä. Vaikutusten osalta nostettiin esille, että vaikka muutosten vaikutukset olisivat epäselvät, mahdollinen työvoiman vaihtuvuuden lisääntyminen edistää osaamisen leviämistä ja lisää todennäköisyyttä, että työntekijät päätyvät lopulta sellaisiin työtehtäviin, joissa heidän taitonsa ovat tehokkaassa käytössä.

Työnantajia edustavat tahot näkivät uhkana sen, että esitys saattaa kiristää irtisanomiskynnystä yli 20 työllistävissä yrityksissä. Myös muun työn tarjoamisvelvollisuutta vastaava vapautus pitäisi selkeyden vuoksi ulottaa myös koulutusvelvollisuuteen. Lisäksi Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan selkeintä olisi poistaa laista vaatimus irtisanomisperusteiden painavuudesta ja edellyttää ainoastaan asiallista syytä.

Kaikki työntekijöitä edustavat lausunnonantajat vastustivat muistiossa esitettyjä muutoksia ja suurin osa vaati hallitusta perääntymään ehdottamistaan työsuhteturvan heikennyksistä. Esitystä arvosteltiin siitä, että työsuhteturvan heikennys koskee merkittävää osaa suomalaisesta työvoimasta. Asiantuntija-arvioista ei lausunnonantajien mukaan löydy tukea irtisanomissuojan heikennyksen työllisyysvaikutuksille ja irtisanomisen perusteiden eriyttäminen työpaikan koon mukaan muodostuisi tosiasiallisesti yritysten kasvun kynnykseksi ja asettaisi työntekijät eriarvoiseen asemaan pelkästään työnantajan koon perusteella.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että ehdotettuja kevennettyjä irtisanomisperusteita kuvataan tunnusmerkistöin, jotka ovat jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan henkilöperusteisia irtisanomisperusteita. Lisäksi arvosteltiin sitä, että irtisanomisperusteiden sisällön määrittäminen jäisi mahdollisen lakimuutoksen jälkeisen oikeuskäytännön varaan. Myös käytettyjä käsitteitä pidettiin hyvin vaikeasti tulkittavina. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että työntekijästä johtuvan irtisanomisperusteiden nojalla irtisanotun työntekijän katsotaan työttömyysturvalainsäädäntöä sovellettaessa itse aiheuttaneen työsuhteen päättymisen ja hänelle tämän vuoksi asetetaan 90 päivän korvaukseton määräaika. Tätä pidettiin perustuslain kannalta erityisen ongelmallisena.

Muun työn tarjoamisvelvoitteesta luopumisen katsottiin heikentävän merkittävästi heikentyneestä työkyvystä kärsivien asemaa. Heikentyneestä työkyvystä kärsivien kohdalla juuri muun työn tarjoaminen on keskeisessä roolissa työsuhteen jatkumisen kannalta. Irtisanomisoikeuden laajentaminen esitetyllä tavalla lisäisi myös merkittävästi ”pärstäkertoimesta” johtuvia epäasiallisin perustein tehtyjä irtisanomisia.



Irtisanomisen kynnyksen muuttumista muutoksen perusteena arvosteltiin ja katsottiin, että kynnyks on pysynyt vuosia samalla tasolla. Samalla tuotiin kuitenkin esille, että Suomen yksilöperusteista irtisanomissuojaa voidaan esimerkiksi OECD:n indikaattorin perusteella pitää keskimääräistä tiukempana. Samanaikaisesti kollektiiviperusteinen irtisanominen on kuitenkin Suomessa huomattavasti helpompaa keskeisiin kilpailijamaihin verrattuna. Tätä yksilöperusteisen ja kollektiivisen työsuhteturvan yhdistelmää pidettiin lausunnoissa tärkeänä talouden dynamiikalle.

Lausunnoissa huomautettiin, ettei esityksessä ole lainkaan esitetty arviota muutoksen sukupuolivaikutuksista. Työttömyysturvaa koskevat vaikutusarviointit puuttuvat kokonaan, kuten ikä- ja sukupuolivaikutusten arviointi. Työelämävaikutukset on kuvattu ohuesti ja esimerkiksi vaikutukset työhyvinvointiin, jaksamiseen ja tätä kautta tuottavuuteen puuttuvat. Muutokset kohdistuisivat erityisesti aloihin, joilla ei ole irtisanomissuojaa koskevia määräyksiä työehtosopimuksissaan. Koska tällaiset alat ovat useimmiten naisvaltaisia yksityisiä palvelualoja, muutoksilla tulisi olemaan merkittävät vaikutukset naispuolisten työntekijöiden työsuhteturvaan.

Muutosten vaikutuksia epäiltiin ja tuotiin esiin, ettei vaihtuvuus luo uutta työtä. Koeaikasääntökeeseen tehtyjen muutosten vaikutukset olisi ensin pyrittävä selvittämään ja vasta sitten voitaisiin arvioida lain muutostarpeita. Esityksen taloudelliset ja työllisyyttä parantavat vaikutukset ovat olemattomat, mutta työntekijöihin kohdistuvalla työsuhteturvan heikkenemisellä on kauaskantoiset vaikutukset yksittäisten ihmisten omaan elämänhallintaan. Muutos loisi noin kolmannekselle työntekijöistä tilanteen, jossa kukaan ei tietäisi vuosikymmeniä, millä perusteella ja miksi työsuhte saattaisi yllättäen päättyä. Lisäksi todettiin, että työilmapiiri on työyhteisön psykososiaalisena ilmiönä epämääräinen, monisyinen ja monitulkintainen asia. Esityksessä ei ole annettu mitään tulkintaohjetta siitä, miten säännöksessä esitetty vähäisempää työvelvoitteen laiminlyöntiä tai rikkomista taikka epäasiallista käyttäytymistä olisi tulkittava silloin, kun se horjuttaisi työnantajan ja työntekijän välistä luottamussuhdetta tai vaikeuttaisi työnantajan tai työyhteisön toimintaa. Uusi luottamussuhteen käsite jää hämäräksi.

Uudelleensijoittamisvelvollisuutta ei tulisi kategorisesti poissulkea tietyn työntekijämäärän alittavien työnantajien osalta. Tällainen rajausta voisi käytännössä muodostua työllistämiskynnykseksi työnantajilla, joilla on 19 työntekijää ja esimerkiksi useita toimipisteitä.

Lisäksi sekä työnantajia edustavien että palkansaajia edustavien tahojen lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että on vaikea nähdä, miten esitetyt alemmat irtisanomisperusteet eroavat 1 momentissa säädetyistä normaaleista henkilöön liittyvistä irtisanomisperusteista.

Lausuntoajan jälkeen esitysluonnokseen tehtiin useita muutoksia. Paljon kritiikkiä herättäneestä henkilöstömäärää koskevasta rajauksesta luovuttiin ja hallitus päätti toteuttaa säännösmuutoksen, jonka mukaan pienten työnantajien erityispiirteet otettaisiin huomioon irtisanomisperustetta koskevaa kokonaisarviointia tehtäessä. Lisäksi työttömyysturvan korvauksetonta määräaika lyhennettäisiin 90 päivästä 60 päivään tilanteissa, joissa työnantaja on päättänyt työsuhteen työntekijästä johtuvasta syystä. Ehdotettu kevennys koskisi kaikenkokoisissa yrityksissä työskenteleviä työntekijöitä. Esityksen perustelut käsiteltiin työ- ja elinkeinoministeriön koolle kutsumassa kolmikantaisessa asiantuntijaryhmässä.

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi esitysluonnoksesta lausunnon. Lausunto koski esitysluonnosta, jossa ehdotus koski erillisen irtisanomiskynnyksen luomista alle kymmenen työntekijää työllistäville työnantajille. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksessa oli hyödynnetty esimerkiksi tutkimustietoa työllisyysvaikutusten arvioimiseksi ja siitä sai melko hy-

vän käsityksen muiden maiden työsuhdeturvan tasosta. Neuvoston mukaan arvioinnissa oli myös puutteita, joiden johdosta esitykseen on tehty muutoksia.

Irtisanomiskynnyksen ja työllistämiskynnyksen keskinäistä suhdetta on selkeytetty. Arviointineuvosto kiinnitti huomiota ehdotettujen säännösten tulkinnanvaraisuuteen, oikeuskäytännön tarpeellisuuteen ja sen hitaaseen kehittymiseen sekä kiistatilanteiden mahdolliseen lisääntymiseen. Esitystä on sittemmin muutettu siten, että työnantajan henkilöstömäärä otetaan huomioon irtisanomisperusteen kokonaisharkinnan yhteydessä ja erillisestä pieniä työnantajia koskevasta irtisanomiskynnyksestä on luovuttu. Uuden sääntelytavan arvioidaan olevan neuvostossa arvioitavana olleeseen vaihtoehtoon nähden huomattavasti selkeämpi. Esityksessä ehdotettuun malliin ei siten arvioida sisältyvän olennaisessa määrin neuvoston tarkoittamia epävarmuuksia.

Esityksen vaikutusarvioita on muutettu vastaamaan uutta sääntelymallia, mutta myös muuten täydennetty Arviointineuvoston lausunnon perusteella. Sukupuolivaikutusten arvioinnin taustalla olevia tiedonlähteitä ja oletuksia on kuvattu aiempaa tarkemmin. Lisäksi on huomioitu vahvemmin, miten lakimuutos voi vaikuttaa työntekijöiden kokemaan epävarmuuteen työsuhteen jatkuvuudesta erityisesti järjestäytymättömien työntekijöiden kohdalla.

Työttömyysturvaa koskevan muutoksen vaikutusarvioita on lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon johdosta täydennetty kappaleella työnhakijoiden yhdenvertaisuudesta. Asiaa on käsitelty myös esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa luvussa. Taloudellisia vaikutuksia koskevassa arviossa on lisäksi selostettu syitä, miksi muutoksen vaikutuksia muiden sosiaalietuuksien hakemiseen ei voida arvioida tarkemmin. Lainsäädännön arviointineuvosto lausui myös, että korvauksettoman määräajan määrittämiseen ja laskemiseen voi liittyä tulkintaongelmia. Tältä osin esityksessä on kiinnitetty huomiota perustelujen yksiselitteisyyteen toteamalla, että esitetyn muutoksen jälkeenkin korvaukseton määräaika asetettaisiin vain tilanteissa, joissa työsuhde on päättynyt työnhakijan sellaisen menettelyn takia, jota on pidettävä työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavana.

## **7 Voimaantulo**

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2019.

Esitys sisältää siirtymäsäännökset, joiden mukaan ehdotetun lain säännöksiä olisi sovellettava työntekijän menettelyyn, joka on tapahtunut lain voimaantulon jälkeen. Näin ollen ennen tämän lain voimaantuloa tapahtuneisiin työsuhteeseen liittyvien velvoitteiden rikkomisiin ja laiminlyönteihin sekä työnteoedellytysten muuttumiseen sovellettaisiin työsopimuslain 7 luvun 2 §:ää sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa. Vastaavasti työnhakijan menettelyyn, joka on tapahtunut ennen tämän lain voimaantuloa, sovellettaisiin työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n 1 momenttia sellaisena kuin se oli ehdotetun lain voimaan tullessa.

## **8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

*Irtisanomisperustetta koskevaan säännökseen ehdotettu muutos*

Esityksellä on liittyviä perustuslakiin. Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan työsuhteen päättämisen perusteista on säädettävä lailla. Säännöksen mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Säännöksen on katsottu edellyttävän, että laissa on säädettävä työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavista syistä. 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 työnteko toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan (ks. PeVM 11/1996 vp). Mainitun perustuslain säännöksen vuoksi ehdotetun työsopimuslain työntekijän yksilökohtaista irtisanomista koskevilla säännöksillä on tärkeä periaatteellinen merkitys.

Myös Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa edellytetään työsopimuksen päättämiseltä pätevää syytä. Tämä on todettu sekä ILO:n yleissopimuksessa nro 158 että Euroopan sosiaalisen peruskirjan 24 artiklassa. Lisäksi kummassakin asiakirjassa mainitaan perusteet, jotka eivät ole päteviä irtisanomisperusteita. Nämä perusteet ovat yhdenmukaisia työsopimuslain kiellettyjä irtisanomisperusteita koskevan voimassa olevan 7 luvun 2 §:n 2 momentin kanssa, jotka jäisivät esityksessä ennalleen. Työsopimuslain irtisanomisen perustetta koskevat säännökset täyttäisivät esityksessä ehdotettujen muutosten jälkeenkin mainittujen kansainvälisten asiakirjojen ja niistä annetun valvontakäytännön asettamat vaatimukset.

Työnantajan henkilöstömäärän huomioon ottaminen esityksessä ehdotetulla tavalla irtisanomisperustetta koskevassa kokonaisarvioinnissa ei olisi ongelmallinen perustuslain 18 §:n 3 momentin taikka Suomea sitovien kansainvälisten sitoumusten kannalta. Muutoksella nostettaisiin lain tasolle erityinen arviointikriteeri, joka jo voimassa olevaa lakia koskevassa soveltamiskäytännössä on jossakin määrin otettu huomioon. Säännös edellyttäisi irtisanomiselta jatkossakin asiallista ja painavaa syytä. Lisäksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 2—5 momenttia sovellettaisiin kaikenkokoisissa yrityksissä.

Koska ehdotettu muutos kohdistuisi nimenomaan pienten työnantajien palveluksessa työskenteleviin työntekijöihin, esitystä on tarpeen arvioida myös perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta. Momentti sisältää yleisen yhdenvertaisuusvaatimuksen, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuusvaatimus kohdistuu myös lainsäätäjään. Säännöksen kanssa ristiriidassa olisi laki, joka ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta, siis mielivaltaisesti, asettaisi kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Lainsäädännölle voi olla ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenee myös, että yhdenvertaisuutta koskevasta vaatimuksesta ei aiheudu tiukoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp, s. 42—43 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3). Tästä johtuen kynnys todeta tietty laki perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi on korkea (PeVL 52/2016 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on myös eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen siitä, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Arvioitaessa esitystä yhdenvertaisuuden näkökulmasta on keskeistä huomata, että ehdotettu sääntely perustuisi pienen ja suuren työnantajan erilaisiin olosuhteisiin. Pienellä työnantajalla voi olla heikommät mahdollisuudet kestää työntekijän moitittavan menettelyn seurauksia riippumatta siitä, ovatko nämä seuraukset taloudellista vahinkoa, työyhteisön toiminnan heikentymistä vai luottamuspulaa. Lainsäädännössä on tällaisessa tilanteessa otettava huomioon myös työnantajan asema siten, että sääntelyä voidaan pitää molempien työsuhteen osapuolten kannalta kohtuullisena ja tasapainoisena. Erottelua ei siten voida pitää mielivaltaisena, vaan se perustuisi työnantajien erilaisiin olosuhteisiin.

Sääntelyn tarkoituksena on työllistämiskynnyksen madaltaminen ja sen vuoksi esityksen voidaan katsoa liittyvän julkisen vallan perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn työllisyyden edistämistehtävään. Vaikka tutkimuskirjallisuuden perusteella säännösten vaikutukset ovat epävarmoja, arvioidaan ehdotetulla muutoksella olevan myönteisiä vaikutuksia työllistämiskynnykseen. Ehdotettu muutos voi rohkaista pieniä työnantajia palkkaamaan uusia työntekijöitä silloin, kun työnantajalla on lisätyövoiman tarvetta. Jos työntekijä irtisanotaan uuden säännöksen perusteella, hänen tilalleen palkataan yleensä uusi työntekijä. Työllisyysvaikutus muodostuisi myönteiseksi vähintäänkin tuon kannustevaikutuksen verran.

#### *Työttömyysturvalain muutos*

Esityksessä muutettaisiin työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:ää, jossa säädetään työsuhteen päättymissyyn vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta. Pykälä on säädetty keskeisiltä osiltaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (erityisesti PeVL 2/2012 vp).

Työttömyysturvan ehtojen arvioinnissa lähtökohtana on perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetty oikeus perustoimeentulon turvaan. Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena työttömyysturvaseuraamuksia, joiden aikana työttömyysetuutta ei makseta. Valiokunnan näkemyksen mukaan seuraamuksena käytetyn etuuden epäämisen pitää kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa muun muassa siihen, mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Korvauksetta jääviä ajanjaksoja ei myöskään voi kehittää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslaista aiheutuvan velvoitteen kiertämiseksi. (PeVL 43/2001 vp, PeVL 46/2002 vp, PeVL 2/2012 vp)

Työttömyysturvalain muutoksella kohtuullistettaisiin työsuhteen päättymisen perusteella asetettavan korvauksettoman määräajan kestoja 90 päivästä 60 päivään, koska työsuhteen päättymisen perusteella irtisanomisperusteen kokonaisarvioinnissa otettaisiin huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä. Työntekijä voitaisiin työsuhteen päättymisen perusteella saada korvauksia edellytysten täytyessä irtisanoa nykyistä lievemmällä perusteella. Kyse olisi aina tilanteista, joissa korvaukseton määräaika aiheutuisi perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla yksiselitteisesti työnhakijan omasta käyttäytymisestä (PeVL 46/2002 vp). Työttömyysturvalain muutos vastaa perustuslakivaliokunnan mainituista lausunnoista ilmeneviä näkemyksiä.

Perustuslain 6 §:n 1 momentissa turvataan ihmisten yhdenvertaisuus. Työttömyysturvalain muutoksen kannalta tällä on merkitystä, koska työnhakijan syyksi luettava työsuhteen päättymiseen johtanut menettely voi olla työvoimapolitiittisesti arvioituna yhtä moitittavaa riippumatta työnhakijan entisen työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden määrästä.

Työttömyysturvalain muutos koskisi kaikkia tilanteita, joissa työnantaja on päättänyt työsuhteen työntekijän henkilöstä johtuvasta syystä. Vaihtoehtoisesti voitaisiin säätää, että 60 päivän korvaukseton määräaika asetettaisiin, jos työntekijä on irtisanottu hänen henkilöönään liittyvästä syystä ja irtisanomisperusteen kokonaisarvioinnissa olisi työsuhteen päättymisen perusteella otettu huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä. Tämä johtaisi kuitenkin siihen, että isompien työnantajien palveluksessa olleille työnhakijoille asetettaisiin selvästi pitempiä korvauksettomia määräaikoja. Tällainen yhdenvertaisuusongelma syntyisi esimerkiksi tilanteissa, jossa sekä vähän että paljon työntekijöitä työllistävien työnantajien palveluksessa olleet työntekijät irtisanottaisiin työntekijöiden samanlaisen menettelyn takia. Toiselle työnhakijalle asetettaisiin tällöin 60 päivän ja toiselle 90 päivän korvaukseton määräaika, vaikka heidän työsuhteiden päättymiseen johtanut menettelynsä olisi ollut yhtä moitittavaa.

## HE 227/2018 vp

Edellä mainittua yhdenvertaisuusongelmaa ei voida ratkaista siten, että 60 päivän korvauksesta määrääaikaa sovellettaisiin vain työnhakijoihin, jotka vähän työntekijöitä työllistävä työnantaja on irtisanonut työsopimuslain 7 luvun 2 §:ään ehdotetun muutoksen perusteella ja irtisanomisperuste olisi ollut olemassa myös ilman, että työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden määrä olisi otettu huomioon. Tällaisessa ratkaisussa olisi riskinä, että työ- ja elinkeinotoimistojen irtisanomisperustetta koskeva soveltamiskäytäntö saattaisi muodostua tilanteiden moninaisuudesta ja tapauskohtaisista seikoista johtuen epäyhdenmukaiseksi.

Ehdotetusta työttömyysturvalain muutoksesta hyötyisivät myös ne työnhakijat, jotka olisi voitu irtisanoa myös työsopimuslain nykyisen 7 luvun 2 §:n perusteella. Työsopimuslain muutoksen tavoitteet huomioon ottaen tätä ei kuitenkaan voitane pitää perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaisena.

Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

**Laki**

**työsopimuslain 7 luvun 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 2 §:n 1 momentti seuraavasti:

7 luku

**Työsopimuksen irtisanomisperusteet**

2 §

*Työntekijän henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet*

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. Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on kokonaisarvioinnissa otettava huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä sekä työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Työntekijän menettelyyn, joka on tapahtunut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan 7 luvun 2 §:ää sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa.

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:

2 a luku

**Työvoimapoliittisesti moitittava menettely**

1 §

*Työstä eroaminen ja erottaminen*

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen:

- 1) 90 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 8 päivänä marraskuuta 2018

**Pääministeri**

**Juha Sipilä**

Työministeri Jari Lindström

1.

**Laki**

**työsopimuslain 7 luvun 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 2 §:n 1 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

7 luku

7 luku

**Työsopimuksen irtisanomisperusteet**

**Työsopimuksen irtisanomisperusteet**

2 §

2 §

*Työntekijän henkilöön liittyvät irtisanomis-  
perusteet*

*Työntekijän henkilöön liittyvät irtisanomis-  
perusteet*

Työntekijästä johtuvana tai hänen henkilönsä liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena voidaan pitää työsopimuksesta tai laista johtuvien, työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä sellaisten työntekijän henkilöön liittyvien työnteoedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi työntekijä ei enää kykene selviytymään työtehtävistään. Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan.

Työntekijästä johtuvana tai hänen henkilönsä liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena voidaan pitää työsopimuksesta tai laista johtuvien, työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä sellaisten työntekijän henkilöön liittyvien työnteoedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi työntekijä ei enää kykene selviytymään työtehtävistään. Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on *kokonaisarvioinnissa otettava huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä* sekä työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .*

*Työntekijän menettelyyn, joka on tapahtunut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan 7 luvun 2 §:ää sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa.*



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:

<i>Voimassa oleva laki</i>	<i>Ehdotus</i>
2 a luku	2 a luku
<b>Työvoimapoliittisesti moitittava menettely</b>	<b>Työvoimapoliittisesti moitittava menettely</b>
1 §	1 §
<i>Työstä eroaminen ja erottaminen</i>	<i>Työstä eroaminen ja erottaminen</i>
<p>Työnhakijalla, joka ilman pätevää syytä on eronnut työstään tai joka on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 90 päivän ajalta työsuhteen päättymisen jälkeen. Jos työ olisi kestänyt enintään viisi päivää, oikeutta työttömyysetuuteen ei ole 30 päivän ajalta.</p>	<p>Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) 90 päivän ajalta työsuhteen päättymisen jälkeen, jos hän on ilman pätevää syytä eronnut työstään;</li><li>2) 60 päivän ajalta työsuhteen päättymisen jälkeen, jos hän on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen;</li><li>3) 30 päivän ajalta työsuhteen päättymisen jälkeen, jos työ olisi kestänyt enintään viisi päivää.</li></ol>

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.