

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 7 kap. 2 § i arbetsavtalslagen och 2 a kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att arbetsavtalslagens bestämmelser om uppsägningsgrunder som har samband med arbetstagarens person ändras. Enligt förslaget ska antalet anställda hos arbetsgivaren samt arbetsgivarens och arbetstagarens omständigheter beaktas som en helhet vid den sammantagna bedömningen av om grunden är saklig och vägande på det sätt som förutsätts av uppsägningsgrunder. Avsikten med lagändringen är att säkerställa att små arbetsgivares särskilda omständigheter beaktas i tillräcklig utsträckning vid bedömningen av en sådan grund för uppsägning som har samband med arbetstagarens person. Propositionen syftar till att sänka tröskeln för anställning för små arbetsgivare.

Lagen om utkomstskydd för arbetslösa ska ändras så att tiden utan ersättning på grund av att ett anställningsförhållande upphört förkortas från nuvarande 90 dagar till 60 dagar i situationer där arbetsgivaren har avslutat anställningsförhållandet av en orsak som beror på arbetstagaren.

Propositionen hänför sig till den kompletterande budgetpropositionen för 2019 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2019.

MOTIVERING

1 Inledning

Regeringen beslutade vid ramförhandlingarna i april 2018 att bestämmelserna om uppsägningsgrunder i arbetsavtalslagen ska ändras. Enligt uppdraget bereds i arbetsavtalslagen en ändring med syftet att lindra kriterierna för individuell uppsägning i företag med färre än 20 anställda. Syftet med ändringen är att sänka tröskeln för att anställa. Under beredningen beslutade regeringen att inrikta sänkningen av tröskeln för uppsägning på arbetsgivare som regelbundet har färre än 10 anställda. I oktober 2018 beslutade regeringen att helt slopa begränsningen i fråga om antalet anställda och genomföra ändringar som förutsätter att små arbetsgivares särskilda omständigheter beaktas i samband med helhetsprövningen av uppsägningsgrunden.

2 Nuläge

2.1 Innehållet i den gällande lagstiftningen

Arbetsavtalslagens (55/2001) bestämmelser om anställningsskydd finns i 1 kap. (prövotidshävning), 7 kap. (uppsägningsgrunder) och 8 kap. (hävningssgrunder). Bestämmelser om upphävande av arbetsavtal för viss tid finns i 6 kap. Arbetsavtalslagens bestämmelser om grunder för upphävande av arbetsavtal gäller i princip företag av alla storlekar på samma sätt.

För de olika grunderna för upphävande har det föreskrivits olika trösklar. Trösklarna från den lägsta till högsta är

— prövotidshävning: grunden får inte vara osaklig med tanke på syftet med prövotiden och inte heller diskriminerande.

— uppsägning: grunden ska vara saklig och vägande och dessutom har det föreskrivits ytterligare villkor för uppsägning, bl.a. förbjudna uppsägningsgrunder och skyldighet att varna arbetstagaren.

— hävning: det förutsätts en mycket vägande grund vars förekomst medför att arbetsgivaren inte kan förutsättas fortsätta anställningsförhållandet ens under uppsägningstiden.

Det är möjligt att avsluta anställningsförhållandet genom uppsägning av en orsak som beror på arbetstagaren (individbaserade grunder enligt 7 kap. 2 § i arbetsavtalslagen) och på grund av förändringar i arbetsgivarens verksamhetsbetingelser (uppsägningar av produktionsorsaker och ekonomiska orsaker enligt 7 kap. 3 och 4 § i arbetsavtalslagen). Dessutom finns det bestämmelser om den allmänna tröskeln för uppsägning i 7 kap. 1 § i arbetsavtalslagen. Det förutsätts alltid att uppsägningsgrunder är sakliga och vägande, vare sig det är fråga om kollektiv eller individbaserad uppsägning. Bestämmelsens innebörd är att det alltid ska göras en helhetsbedömning av uppsägningsgrunden, så att alla omständigheter som inverkar på saken beaktas. Betydelsen av helhetsbedömningen framhävs alltid i svåra gränsfall.

Enligt 7 kap. 2 § i arbetsavtalslagen kan som sakliga och vägande grunder för uppsägning som beror på eller har samband med arbetstagarens person anses allvarligt brott mot eller åsidosättande av sådana förpliktelser som följer av arbetsavtalet eller lag och som är av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet samt en väsentlig förändring av de personliga arbetsförutsättningar på grund av vilka arbetstagaren inte längre kan klara av sina arbetsuppgifter.

I 7 kap. 2 § 2 mom. i arbetsavtalslagen finns det bestämmelser om förbjudna uppsägningsgrunder. Exempelvis berättigar sådan nedsatt arbetsförmåga som beror på sjukdom till uppsägning av arbetsavtalet först när arbetsförmågan har minskat väsentligt och för så lång tid att det inte längre finns förutsättningar att fortsätta anställningsförhållandet. Förbjudna uppsägningsgrunder är också arbetstagarens deltagande i en stridsåtgärd som avses i lagen om kollektivavtal (436/1946) eller som vidtagits av en arbetstagarförening, arbetstagarens politiska, religiösa eller andra åsikter eller arbetstagarens deltagande i samhälls- eller föreningsverksamhet och anlåtande av rättsskyddsmedel som står till buds för arbetstagaren. Genom förteckningen över förbjudna uppsägningsgrunder har nationellt fullgjorts bl.a. skyldigheter som följer av Internationella arbetsorganisationens (ILO) konventioner.

Bedömningen av om uppsägningsgrunden är tillräckligt har alltid varit en helhetsprövning. Det är fråga om huruvida avslutandet av anställningsförhållandet är en skälig följd av arbetstagarens klandervärda förfarande eller försämrade arbetsförutsättningar. Samtidigt bedöms det om situationen kan lösas på något annat sätt, t.ex. genom att annat arbete erbjuds eller att arbetsförhållandena ändras. Saken bedöms således med tanke på förutsättningarna för den aktuella arbetsgivaren. I detta hänseende kan bedömningen av uppsägningsgrunderna i ett företag med liten personalstyrka leda till ett annat resultat än i större företag redan enligt den gällande lagstiftningen. Å andra sidan är en del av arbetstagarens överträdelse av en sådan typ att de bör bedömas på samma sätt oberoende av företagets storlek. Sådana är t.ex. de förbjudna uppsägningsgrunder som avses i 7 kap. 2 § 2 mom.

2.2 Internationella åtaganden

ILO:s konvention nr 158 (Uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ)

I konvention nr 158 finns bestämmelser om förutsättningar för avslutande av anställningsförhållanden. Enligt artikel 4 i konventionen får en arbetstagar inte sägas upp annat än om det finns ett *giltigt skäl* för uppsägning som beror av arbetstagarens duglighet eller uppförande eller som har sin grund i hänsynen till verksamhetens behöriga gång i företaget eller förvaltningen.

Enligt ILO:s oberoende sakkunnigkommitté kan brister i arbetsprestationerna gälla bristfällig kompetens eller annars svagt presterande i arbetet. Yrkesrelaterat osakligt uppförande kan vara försummelse av arbetsuppgifterna eller brott mot arbetsreglerna t.ex. när det gäller bestämmelser om arbetarskydd, underlåtenhet att iaktta berättigade order, obefogade frånvarofall eller förseningar.

Olämpligt uppförande kan utgöras t.ex. av uppförande som bryter mot reglerna, våld, kränkande språkbruk, att störa friden och ordningen på arbetsplatsen, att komma till arbetet berusad eller narkotikapåverkad eller att åtnjuta rusmedel på arbetsplatsen, oärligt eller opålitligt uppförande, såsom bedrägeri, missbruk av förtroendeställning eller illojalt uppförande, såsom icke berättigat utnyttjande av företagshemligheter eller vållande av skada på företagets egendom. Vissa former av olämpligt uppförande ska vara sedvanliga eller upprepade för att de ska berättiga till uppsägning. Sådana är exempelvis frånvaro eller förseningar eller att komma till arbetet berusad.

Det är skäligt att i fråga om arbetsskicklighet eller olämplighet för arbetet ge arbetstagaren en varning om arbetets dåliga kvalitet före uppsägningen. Om arbetsgivaren åberopar arbetstagarens dåliga uppförande eller försummelse av arbetet, kan arbetstagarens agerande leda till disciplinärt förfarande eller till att anställningsförhållandet avslutas.

RP 227/2018 rd

I artiklarna 5 och 6 i konventionen finns dessutom bestämmelser om omständigheter som inte kan betraktas som giltiga skäl för uppsägning. Enligt artikel 5 utgör bl.a. följande omständigheter inte giltiga skäl för uppsägning:

- a) medlemskap i en facklig organisation eller deltagande i facklig verksamhet utanför arbetstiden eller, med arbetsgivarens medgivande, under arbetstiden;
- b) att någon kandiderar till, utövar eller har utövat uppdrag som arbetstagarrepresentant;
- c) att någon har gett in klagomål eller deltagit i ett rättsligt förfarande mot en arbetsgivare, vilket innebär påstående om överträdelse av lag eller annan författning, eller vänt sig till behörig myndighet;
- d) ras, hudfärg, kön, civilstånd, familjansvar, havandeskap, religion, politisk uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung;
- e) frånvaro från arbetet under ledighet på grund av barnsörd.

Även ålder har betraktats som en förbjuden uppsägningsgrund, om det inte är fråga om uppnående av pensionsåldern. Förbjudna grunder är också frånvaro från arbetet på grund av värnplikt eller motsvarande tjänstgöringsplikt.

Enligt artikel 6 utgör inte heller tillfällig frånvaro från arbetet på grund av sjukdom eller skada inte ett giltigt skäl för uppsägning. Innebörden av ”tillfällig frånvaro från arbetet”, i vilken omfattning frånvaron ska intygas av läkare, och tänkbara begränsningar av tillämpningen av artikelns första punkt ska genomföras genom lagstiftning eller kollektivavtal.

Europeiska sociala stadgan

I artikel 24 i den reviderade europeiska sociala stadgan (FördrS 78 och 80/2002) bestäms att för att trygga arbetstagarnas rätt till skydd vid uppsägning åtar sig parterna att *erkänna alla arbetstagares rätt* att inte bli uppsagda *utan giltigt skäl* som har samband med deras duglighet eller uppförande eller som har sin grund i de krav som verksamheten ställer i företaget eller förvaltningen. Finland har ratificerat artikeln i fråga.

Bestämmelserna i artikel 24 preciseras i artikel 24 i del II i den reviderade sociala stadgan. Enligt den första punkten i den artikeln ska uttrycket uppsägning anses betyda upphörande av anställning på arbetsgivarens initiativ. I underpunkterna a—c i andra punkten i artikeln möjliggörs att en part får lämna följande kategorier av arbetstagare utanför tillämpningsområdet för artikeln: arbetstagare som anställs för viss tid eller visst arbete såväl som arbetstagare som genomgår en provanställning eller som tjänstgör under en kvalificeringstid före fast anställning, under förutsättning att provtiden eller kvalificeringstiden har bestämts på förhand och är av skäligen varaktighet. Även arbetstagare som anställs tillfälligt för en kort tid kan lämnas utanför tillämpningsområdet. Enligt tredje punkten i artikeln anses särskilt följande omständigheter inte utgöra giltigt skäl för uppsägning:

- a) medlemskap i en facklig organisation eller deltagande i facklig verksamhet utom arbetstid eller, med arbetsgivarens medgivande, under arbetstid,
- b) att någon kandiderar till, utövar eller har utövat uppdrag som arbetstagarrepresentant,

- c) att någon har gett in klagomål eller deltagit i ett rättsligt förfarande mot en arbetsgivare, vilket innebär påstående om överträdelse av lag eller annan förordning eller vänt sig till behörig myndighet,
- d) ras, hudfärg, kön, civilstånd, familjeansvar, graviditet, religion, politisk uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung,
- e) frånvaro från arbetet på grund av moderskap eller föräldraledighet,
- f) tillfällig frånvaro från arbetet på grund av sjukdom eller skada.

Förteckningen är inte uttömmande. Även i andra artiklar i den reviderade europeiska sociala stadgan ingår bestämmelser om arbetstagarens förhöjda uppsägningsskydd. En del av dessa är motsvarande som de som nämns ovan i förteckningen över förbjudna uppsägningsgrunder. Artiklar som inbegriper förhöjt uppsägningsskydd är artikel 1.2, artikel 4.3, artikel 20 (diskriminering), artikel 5 (fackföreningsverksamhet), artikel 6.4 (deltagande i strejk), artikel 8.2 (moderskap), artikel 15 (funktionshinder), artikel 27 (familjeansvar) och artikel 28 (arbetstagarrepresentation).

Enligt tolkningspraxisen vid Europeiska kommittén för sociala rättigheter är ett giltigt skäl för avslutande av arbetstagarens anställningsförhållande bl.a. arbetstagarens fängelsestraff för ett arbetsrelaterat brott. Även fängelsestraff för ett brott som inte är arbetsrelaterat kan vara ett giltigt skäl att upphäva arbetsavtalet, om arbetstagarens frihetsstraff är så långt att det är omöjligt att fortsätta anställningsförhållandet under den tiden.¹ Arbetstagarens ålder är inte ett giltigt skäl för att avsluta anställningsförhållandet, om inte avslutandet av anställningsförhållandet baserar sig på uppnående av pensionsåldern.² I fråga om uppsägningsgrunder som baserar sig på arbetstagarens sjukdom eller skada har Europeiska kommittén för sociala rättigheter konstaterat att kommittén i bedömningen sina slutsatser beaktar bl.a. om arbetsgivaren enligt medlemsstatens lagstiftning är skyldig att omplacera arbetstagaren i annat arbete, om arbetstagaren trots sjukdomen eller skadan kan utföra lätt arbete. Europeiska kommittén för sociala rättigheter har också konstaterat att det enligt artikel 24 kan sättas ut en tidsgräns för arbetstagarens uppsägningsskydd i frånvarofall som orsakats av sjukdom eller skada. Frånvaro från arbetet kan vara en uppsägningsgrund, om arbetstagarens frånvaro allvarligt stör företagsverksamhetens smidiga kontinuitet och det i stället för arbetstagaren anställs en ny person på heltid. Offer för arbetsrelaterade olycksfall eller yrkessjukdomar ska vid behov ges extra skydd (additional protection).³

3 Lagstiftning i vissa länder

Bestämmelserna om anställningstrygghet utgör en regleringshelhet. Delar i helheten är bestämmelserna om prövotid, uppsägnings- och hävningsgrunder, bestämmelserna om uppsägningstid och förfaringsätt som iakttas vid uppsägningar och vidare bestämmelserna om ersättningar för olagligt avslutande av anställningsförhållande och andra eventuella påföljder. Bestämmelserna om uppsägningsgrunder delas vidare in i grunder för avslutande av anställningsförhållandet av orsaker som har samband med arbetstagarens person och i produktionsorsaker och ekonomiska orsaker som anknyter till arbetsgivarens verksamhet.

Det är svårt att jämföra nivån på anställningstryggheten i olika länder på grund av de olika särdragen i ländernas lagstiftningar. Jämförbara uppgifter kan närmast fås ur OECD:s utred-

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

² Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, 2008, s. 334.

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

ningar. Där har omfattningen av bestämmelserna om anställningstrygghet i olika länder poängsatts. I OECD:s indikatorer finns separata nyckelindikatorer som beskriver ordinarie arbetstagares skydd mot kollektiva och personbaserade uppsägningar och vid visstidsanställningar.

I OECD:s jämförelse ser Finlands personbaserade uppsägningsskydd något annorlunda ut i sysselsättningsöversikten (OECD Employment Outlook) för 2013 än i OECD:s databas (uppgifterna för 2013). Utifrån den jämförelse som publicerats i sysselsättningsöversikten är personbaserad uppsägning av ordinarie anställningsförhållanden tredje striktast i OECD-länderna, efter Mexiko och Frankrike. Enligt jämförelsen (version 3) i OECD:s databas är personbaserad uppsägning striktare än i Finland i 14 OECD-länder, inklusive Sverige, Tyskland, Italien, Frankrike, Nederländerna och Portugal. Utifrån båda jämförelserna kan det dock konstateras att Finlands personbaserade uppsägningsskydd är striktare än genomsnittet i OECD-länderna.

Enligt OECD:s senaste jämförelse (OECD Indicators of Employment Protection) från 2015 är uppsägningsskyddet (mot kollektiva och personbaserade uppsägningar) för ordinarie arbetstagare lägre än genomsnittet i både OECD-länderna och EU-länderna. När det gäller EU-länderna är enligt kombinationsindikatorn skyddet svagare endast i Storbritannien, Estland, Irland och Ungern. Utifrån uppgifterna för 2013 (OECD:s databaser) är skyddet mot kollektiva uppsägningar i Finland bland de lägsta i länderna i Europa. Skyddet mot personbaserad uppsägning är i Finland i stort sett av europeiskt genomsnitt.

I vissa länder har nivån på det allmänna uppsägningsskyddet graderats enligt företagets storlek. Enligt OECD:s utredning utifrån situationen år 2013 fanns det villkor och författningar som var beroende av företagets storlek i 11 olika länder (Danmark, Frankrike, Tyskland, Italien, Österrike, Tjeckien, Island, Luxemburg, Spanien, Turkiet och Finland).⁴ I alla de ovan nämnda länderna är uppsägningsskyddet svagare och/eller uppsägning lättare i mindre företag.⁵ I typiska fall har mindre företag antingen befriats från någon skyldighet i samband med uppsägning (t.ex. skyldighet att informera arbetstagarnas representant), eller så har det uppställts extra skyldigheter för större företag. Lättnader och befrielser tillämpas framför allt på kollektiva uppsägningar, dvs. uppsägningar på ekonomiska och produktionsrelaterade grunder. I vissa länder har dock uppsägningsskyddet graderats enligt företagets storlek även i fråga om uppsägningar som har samband med arbetstagarens person. Ett sådant exempel är Tyskland, där uppsägningsgrunder inte tillämpas på företag med färre än 5 eller 10 anställda.⁶ I Österrike tillämpas inte heller bestämmelserna om uppsägningsskydd i små företag.⁷

Enligt svensk lag (lag om anställningsskydd) förutsätter uppsägning en saklig grund. Grunden är saklig, dvs. tillräcklig för uppsägning endast om det inte är möjligt att omplacera arbetstagaren. I denna skälighetsbedömning kan företagets storlek beaktas. I Finland råder motsvarande situation i fråga om tolkningen av arbetsavtalslagen.

⁴ Dessutom är gränsen för kollektiva uppsägningar beroende av företagets storlek i nästan alla OECD-länder där det finns egna bestämmelser för kollektiva uppsägningar. I denna förteckning har dock inkluderats endast fall där små företag (i typiska fall färre än 20 anställda) har särskilt befriats från bestämmelserna om kollektiva uppsägningar.

⁵ Företagsstorlekarna i de granskade författningarna varierar avsevärt. Som minst har endast företag med färre än 10 anställda lämnats utanför de striktare uppsägningsvillkoren, medan gränsen som högst är 150 anställda (Luxemburg).

⁶ Små företag omfattas inte av lagstiftningen om uppsägningar. Från 1999 till 2003 var gränsen på företagets storlek 5 heltidsanställda. År 2004 steg storleksgränsen till 10 anställda. Ändringen gällde inte gamla anställda, så konsekvenserna av lagändringen gäller personer som anställts i företag som sysselsätter 5—10 personer fr.o.m. ingången av 2004.

⁷ Tyskland och Österrike har inte ratificerat ILO:s konvention nr 158.

När nivån på det i Sverige tillämpade uppsägningskyddet jämförs med nivån på uppsägningskyddet i Finland, måste bestämmelserna beaktas i sin helhet. I Sverige är den lagenliga kortaste uppsägningstiden en månad, medan den i Finland är 14 dagar. I Sverige ska det varslas om uppsägningen på förhand. Dessutom har arbetsgivaren ålagts skyldighet att överlägga om fortsatt anställning med den organisation som representerar arbetstagaren, om arbetstagaren är fackligt organiserad. I lagen ställs en tidsfrist för överläggningen. Uppsägning är inte möjlig förrän överläggningen har avslutats. I Sverige gäller dessutom en s.k. princip om fortbestånd: anställningen ska bestå under uppsägningsprocessen tills tvisten har avgjorts slutligt, om inte domstolen beslutar något annat.

4 Målsättning och föreslagna ändringar

4.1 Allmänt om propositionens målsättning

Statsminister Juha Sipiläs regering har i sitt regeringsprogram förbundit sig att genomföra reformer som ökar särskilt små och medelstora företags villighet att anställa arbetskraft för att skapa nya arbetstillfällen. I detta syfte har regeringen genomfört flera åtgärder som gäller arbetslagstiftningen, exempelvis förlängt provotiden, förkortat tidsfristen för skyldighet att återanställa och möjliggjort ingående av arbetsavtal för viss tid med en långtidsarbetslös utan något krav på grundad anledning.

Regeringen beslutade vid ramförhandlingarna i april 2018 att sänka tröskeln för individbaserade uppsägningar i företag som har färre än 20 anställda. Senare, i september, bedömde regeringen möjligheten att avgränsa den lägre uppsägningströskeln så att den tillämpas på arbetsgivare som har färre än tio anställda. Skapandet av en separat uppsägningströskel för små arbetsgivare skulle dock kunna ha lett till tolkningssvårigheter i fråga om på vilket sätt den sänkta och den normala uppsägningströskeln kan särskiljas från varandra i tillämpningen i praktiken.

Regeringen beslutade slopa den separata uppsägningströskeln för små företag och förverkliga målen genom att precisera bestämmelserna om den sammantagna bedömningen av uppsägningsgrunderna. Beaktandet av arbetsgivarens storlek vid den sammantagna bedömningen av uppsägningsgrunden är ett konsekvent regleringssätt som är väl förenligt med den gällande lagen.

Den gällande arbetsavtalslagen är från 2001. Genom den lagen upphävdes lagen om arbetsavtal (320/1970) från 1970. Bestämmelserna om uppsägnings- och hävningsgrunder i den gällande lagen omformulerades i början av 2000-talet, men i motiveringen konstateras att trösklarna för uppsägning och hävning motsvarar innehållet i den rättspraxis som uppkom genom den gamla lagen om arbetsavtal. I praktiken har innehållet i grunderna för avslutande av anställning i arbetsavtalslagen i stor utsträckning utformats genom rättspraxis.

Vid den praktiska tillämpningen kan det oftast inte på ett rättssäkert sätt konstateras att en uppsägningsgrund föreligger. Arbetstagaren kan alltid bestrida en uppsägning som arbetsgivaren vidtagit. Då säkerställs det om en uppsägningsgrund föreligger först när domstolen avgjort ärendet. Detta följer av att uppsägningsgrunderna har föreskrivits utifrån allmänna klausuler och tillämpas på basis av helhetsprövning. Det är inte möjligt att i lagen i detalj räkna upp alla situationer där det bör vara möjligt att säga upp arbetsavtalet.

Regeringen har som mål att sänka tröskeln för anställning för små arbetsgivare. Det föreslås att detta genomförs så att det i prövningen av uppsägningsgrunden fästs större vikt än för närvarande vid små arbetsgivares särskilda omständigheter, när en arbetstagare bryter mot eller åsidosätter sina förpliktelser som följer av anställningsförhållandet. Den föreslagna bestäm-

melsen förbättrar små arbetsgivares rättssäkerhet i samband med anställningsförhållanden, eftersom man vid den sammantagna bedömningen uttryckligen ska ta hänsyn till att arbetsgivaren är liten till storleken.

4.2 Beaktande av antalet anställda hos arbetsgivaren vid bedömningen av uppsägningsgrunden

Enligt den gällande lagen finns det i 7 kap. 2 § i arbetsavtalslagen bestämmelser om uppsägningsgrunder som har samband med arbetstagarens person samt om bedömning av om grunderna är sakliga och vägande. I paragrafen föreskrivs dessutom om förbjudna uppsägningsgrunder, varningsförfarande och skyldighet att utreda om annat arbete kan erbjudas. Dessa bestämmelser bildar en helhet utifrån vilken förutsättningarna för att uppsägningsgrunden uppfylls ska bedömas i varje enskilt fall. Bedömningen av om uppsägningsgrunden uppfylls har karaktären av en helhetsprövning.

Även om det i och för sig är fråga om en sådan situation som avses i 1 mom., föreligger det i regel inte rätt till uppsägning, om arbetstagaren inte genom varning getts möjlighet att rätta till sitt förfarande. Dessutom har arbetsgivaren i regel skyldighet att reda ut om det är möjligt att undvika uppsägningen genom att arbetstagaren placeras i annat arbete. Det föreligger dock inte skyldighet att ge en varning till arbetstagaren eller utreda möjligheterna till omplacering, om grunden för uppsägningen är en så allvarlig överträdelse i anslutning till anställningsförhållandet att det inte skäligen kan förutsättas att arbetsgivaren fortsätter avtalsförhållandet. Till dessa delar föreslås det inte några ändringar i propositionen.

Den sista meningen i 7 kap. 2 § 1 mom. i den gällande lagen framhäver att bedömningen av personbaserade uppsägningsgrunder har karaktären av en helhetsprövning. Enligt meningen ska arbetsgivarens och arbetstagarens omständigheter beaktas som en helhet vid bedömningen av om det är fråga om sakliga och vägande grunder. I den regeringsproposition (RP 157/2000 rd, s. 102) där bestämmelsen behandlas konstateras att detta innebär att tillräckligheten av uppsägningsgrunden bör granskas genom en helhetsbedömning och med beaktande av alla omständigheter som inverkar på saken. Omständigheter som har betydelse i bedömningen kan t.ex. vara hurdan och hur allvarlig arbetstagarens överträdelse är, arbetstagarens ställning och hans eller hennes inställning till sin gärning eller sitt uppträdande, arbetets natur, de särdrag som hänför sig till arbetet samt arbetsgivarens ställning.

Enligt rättspraxisen ska det i helhetsbedömningen också fästas vikt vid hur länge anställningsförhållandet fortgått och om arbetstagaren tidigare har åsidosatt sina förpliktelser. Dessutom har det tagits hänsyn till under vilka förhållanden arbetstagarens klandervärda förfarande har inträffat och om det kan anses att arbetsgivaren medverkat i det inträffade. Dessa omständigheter ska beaktas även i fortsättningen.

I denna proposition föreslås att det uttryckligen föreskrivs att antalet anställda hos arbetsgivaren ska beaktas som en särskild omständighet vid helhetsprövningen av om grunden är saklig och vägande. Syftet är att jämfört med nuläget framhäva betydelsen av antalet anställda hos arbetsgivaren i helhetsprövningen, så att små arbetsgivares särskilda omständigheter får ett större viktningvärde i avvägandet av uppsägningsgrunden än i den nuvarande lagen och rättspraxisen.

Uttryckligen det att arbetsgivaren har ett litet antal anställda har betydelse. Däremot syftar den föreslagna bestämmelsen inte till att ändra uppsägningströskeln för arbetsgivare med ett stort antal anställda.

I helhetsprövningen bedöms helheten av flera omständigheter som antingen talar för eller emot uppsägningsgrunden. I praktiken kan dessa omständigheter ges olika viktningsvärde i bedömningen beroende på situationen. De föreslagna ändringarna framhäver viktningsvärdet av antalet anställda hos små arbetsgivare i helhetsprövningen av uppsägningsgrunden i fall där en arbetstagares klandervärda förfarande eller förändrade arbetsförutsättningar har kännbara konsekvenser för arbetsgivaren på grund av småskaligheten i arbetsgivarens verksamhet.

Bakom regleringen ligger ofta små arbetsgivares relativt sett sämre möjligheter att bära konsekvenserna av arbetstagarens klandervärda förfarande eller försämrade arbetsförutsättningar. Antalet anställda hos arbetsgivaren kan beaktas i helhetsprövningen med tanke på betydelsen av dessa konsekvenser. En arbetstagares klandervärda förfarande eller försämrade arbetsförutsättningar kan ha relativt sett mer kännbara konsekvenser hos små arbetsgivare än hos stora arbetsgivare.

I denna granskning kan betydelsefulla konsekvenser vara åtminstone det att arbetsgemenskapens funktion försämrats, ekonomiska förluster som föranleds av arbetsgivaren eller brist på förtroende mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

Avsikten är inte att tillämpa granskningen av konsekvenserna som ett enda bedömningskriterium vid bedömningen av om en uppsägningsgrund föreligger, utan uppsägningen ska alltid ha baserat sig på att arbetstagaren brutit mot eller åsidosatt sina förpliktelser eller att de arbetsförutsättningar som har samband med arbetstagarens person har förändrats. Med hjälp av granskningen av konsekvenserna kan man dock avväga om uppsägningsgrunden är saklig och i synnerhet om den är vägande, vilket förutsätts av grunder som berättigar till uppsägning.

Arbetsgemenskapens funktion: En liten arbetsgemenskap är känsligare för störningar. Konsekvenserna av en enskild arbetstagares överträdelse eller försummelse kan lätt återspeglas i hela arbetsgemenskapen. Vid helhetsprövningen av uppsägningsgrunden framhävs viktningsvärdet av att arbetsgivaren har ett litet antal anställda t.ex. i en sådan situation där klimatet i arbetsgemenskapen är mycket inflammerat till följd av ett sådant förfarande från en arbetstagares sida som kan anses strida mot de förpliktelser som hänför sig till anställningsförhållandet. Sådana förpliktelser med anknytning till anställningsförhållandet som följer av lag kan basera sig t.ex. på arbetstagarens allmänna skyldigheter som anges i 18 § i arbetarskyddslagen (738/2003). I vissa situationer kan det vara motiverat att säga upp en arbetstagare för att skydda övriga arbetstagare och för att återställa arbetsförutsättningarna. Å andra sidan ska det beaktas att ansvaret för att arbetsgemenskapen fungerar har ålagts arbetsgivaren genom lag. Enligt 2 kap. 1 § i arbetsavtalslagen ska arbetsgivaren på alla sätt främja sina relationer till arbetstagarna samt arbetstagarnas inbördes relationer. Arbetsgivaren har även förpliktelser som följer av arbetarskyddslagen att se till att arbetsgemenskapen är fungerande. Arbetsgivaren ska bl.a. ingripa i trakasserier och annat osakligt bemötande.

Ekonomiska förluster: Små arbetsgivare kan ha sämre möjligheter att hantera sådana ekonomiska förluster som följer av en arbetstagares brott mot eller åsidosättande av förpliktelser eller dennes försämrade arbetsförutsättningar. En enskild arbetstagare kan genom sitt förfarande åsamka sin arbetsgivare så stor olägenhet att det har en kännbar inverkan på företagets ekonomiska verksamhetsförutsättningar.

Brist på förtroende: Förtroendeförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren kan anses vara av större betydelse när arbetsgivaren har ett litet antal anställda. När små arbetsgivare anställer arbetstagare, är både arbetsgivaren och arbetstagaren mycket beroende av varandra. Deras ömsesidiga förtroende och lojalitet har en alldeles särskild betydelse. En arbetstagare kan när som helst säga upp anställningsförhållandet utan att ange orsaken. Däremot kan arbetsgivaren säga upp arbetstagaren endast på lagstadgade grunder.

Även om förlust av förtroendet i stor utsträckning är en subjektiv erfarenhet, ska den sammantagna bedömningen basera sig på sådana orsaker som kan observeras objektivt och utifrån vilka det kan anses att det inte längre finns förutsättningar att fortsätta anställningsförhållandet. Vid bedömningen av uppsägningsgrunden kan arbetsgivaren inte på ett giltigt sätt åberopa sådan brist på förtroende som beror på frågor som omfattas av diskrimineringsförbud eller åberopa någon annan osaklig omständighet, som t.ex. att arbetstagaren har ställt berättigade krav på en arbetsgivare som åsidosatt sina förpliktelser.

De ovan beskrivna omständigheterna med anknytning till arbetsgemenskapens funktion, ekonomiska förluster och brist på förtroende framhävs oftast i samband med uppsägningsgrunder av viss typ. En enskild arbetstages åsidosättande av eller brott mot arbetsförpliktelsen eller dennes klandervärda förfarande gentemot kunder kan exempelvis medföra betydande olägenhet för verksamheten i ett litet företag. Underprestation som beror på en sådan överträdelse eller försummelse som kan läggas arbetstagaren till last kan i sin tur medföra relativt sett större ekonomiska förluster för små arbetsgivare än för stora arbetsgivare. Osakligt uppförande gentemot andra medlemmar i arbetsgemenskapen kan ofta vara svårare att lösa genom arbetsarrangemang i små företag än i stora företag.

På motsvarande sätt ska förändringar i arbetstagarens arbetsförutsättningar bedömas. Förändringar i arbetsförutsättningarna följer oftast av nedsatt arbetsförmåga som beror på sjukdom, skada eller olycksfall. I fråga om detta ska dock villkoren i 2 mom. 1 punkten i paragrafen tillämpas. Arbetsförutsättningar kan också saknas på grund av att omständigheter i arbetstagarens riskkrets förändras.

Bedömningen av uppsägningsgrunden förutsätter alltid en helhetsprövning. I den bör i större utsträckning än för närvarande beaktas små arbetsgivares särskilda omständigheter. Förutom antalet anställda hos arbetsgivaren ska vid helhetsprövningen av om grunden är saklig och vägande även beaktas arbetsgivarens ställning i övrigt samt arbetstagarens omständigheter. Även i fortsättningen har det exempelvis betydelse hurdan och hur allvarlig arbetstagarens överträdelse är, arbetstagarens ställning och hans eller hennes inställning till sin gärning eller sitt uppförande, arbetets natur och de särdrag som hänför sig till arbetet.

De föreslagna ändringarna kan anses sänka uppsägningströskeln för små arbetsgivare i en situation där arbetstagarens förfarande har en väsentlig inverkan på arbetsgivaren på grund av att arbetsgivaren är liten till storleken. Av uppsägningsgrunden ska det även framöver förutsättas att den är allmänt godtagbar och att skälighetsperspektiven beaktas. Avslutandet av anställningsförhållandet ska vara en skälig följd av arbetstagarens klandervärda förfarande eller förändrade arbetsförutsättningar. Den ovan beskrivna granskningen av konsekvenserna ska dessutom göras enligt objektiva kriterier.

Dessutom innehåller paragrafens 2 mom. bestämmelser om förbjudna uppsägningsgrunder. När det bedöms om uppsägningsgrunden är tillräcklig ska hänsyn, på samma sätt som i nuläget, tas till bestämmelsen i paragrafens 3 mom. som gäller arbetsgivarens skyldighet att varna arbetstagaren före uppsägningen. Enligt det momentet får en arbetstagare som har åsidosatt eller brutit mot sina förpliktelser som följer av anställningsförhållandet inte sägas upp förrän han eller hon varnats och därigenom beretts möjlighet att rätta till sitt förfarande. I praktiken innebär detta att det av arbetstagarens klandervärda förfarande som berättigar till uppsägning förutsätts att förfarandet har upprepats eller är kontinuerligt, om inte något annat följer av paragrafens 5 mom. Förfaringsätten vid lämnande av varning motsvarar den gällande regleringen.

I denna proposition föreslås det inte heller ändringar i arbetsgivarens skyldighet enligt paragrafens 4 mom. att före uppsägningen, efter att ha hört arbetstagaren, reda ut om det är möjligt

att undvika uppsägning genom att arbetstagaren placeras i annat arbete. I praktiken har små arbetsgivare dock oftast mindre möjligheter att erbjuda en arbetstagare som hotas av uppsägning sådant annat arbete där det finns förutsättningar att fortsätta anställningsförhållandet. Om arbetstagarens klandervärda förfarande har lett till att förtroendet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren minskat avsevärt i ett litet företag, förbättrar en omplacering inte förutsättningarna att fortsätta anställningsförhållandet.

4.3 Ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa

Bestämmelser om rätt till arbetslöshetsförmåner för personer som blivit arbetslösa och anmält sig till arbets- och näringsbyrån finns i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002). En arbetssökande som utan giltig orsak har lämnat sitt arbete eller själv har varit orsak till att anställningsförhållandet upphört, har inte rätt till arbetslöshetsförmåner under 90 dagar från anställningsförhållandets upphörande. Om arbetet skulle ha varit högst fem dagar, föreligger inte rätt till arbetslöshetsförmåner under 30 dagar.

Tid utan ersättning, dvs. karenstid, som föreläggs på grundval av att anställningsförhållandet upphört tillämpas inte, om arbetstagaren har sagts upp av i arbetsavtalslagen avsedda ekonomiska orsaker, produktionsorsaker eller orsaker i samband med omorganisering av arbetsgivarens verksamhet, eller om anställningsförhållandet upphör därför att arbetsavtalet gäller för viss tid.

I andra situationer där anställningsförhållandet avslutas avgör arbets- och näringsbyrån om anställningsförhållandet upphört på grund av arbetssökandens förfarande som enligt en arbetskraftspolitisk bedömning ska betraktas som klandervärt. Om arbetstagaren inte har förfarit klandervärt, föreläggs inte en tid utan ersättning, även om upphörandet av anställningsförhållande beror på arbetstagaren. Arbets- och näringsbyrån bedömer inte om arbetsgivaren haft sådana grunder för avslutande av anställningsförhållandet som avses i arbetslagstiftningen.

Enligt förslaget förkortas den tid utan ersättning som föreläggs på grundval av att anställningsförhållandet upphört som föreskrivs i lagen om utkomstskydd för arbetslösa från nuvarande 90 dagar till 60 dagar i situationer där arbetsgivaren har avslutat anställningsförhållandet av en orsak som beror på arbetstagaren. Med det sistnämnda avses att arbetsgivaren hävt arbetsavtalet under prövotiden, att arbetstagaren har sagts upp på en grund som avses i 7 kap. 2 § i arbetsavtalslagen eller att arbetsgivaren har hävt arbetsavtalet med stöd av 8 kap.1 § i arbetsavtalslagen. En tid utan ersättning ska föreläggas endast när anställningsförhållandet har upphört på grund av arbetstagarens sådana förfarande som enligt en arbetskraftspolitisk bedömning ska betraktas som klandervärt.

Den föreslagna 60 dagar långa tiden utan ersättning ska gälla alla arbetstagare oberoende av antalet anställda hos arbetsgivaren.

5 Propositionens konsekvenser

5.1 För beredningen gjorda utredningar om konsekvenserna av sänkningen av uppsägningströskeln

De utredningar som behandlas i detta avsnitt handlar om att skapa ett undantag för små företag i fråga om villkoren för uppsägning på personbaserade grunder och undantagets potentiella effekter, i synnerhet på sysselsättningen. De konsekvenser som behandlas i utredningarna gäller alltså i någon mån olika regleringsmodeller än vad som avses i denna proposition. En stor del av resultaten av utredningarna är dock så allmänna att de delvis också kan tillämpas i fråga om denna proposition.

Ekon. dr *Antti Kauhanen* har på uppdrag av arbets- och näringsministeriet utrett konsekvenserna av att sänka uppsägningströskeln. Utredningarna bygger på både teoretisk litteratur och empirisk forskning. Enligt honom ökar försämringen av uppsägningsskyddet teoretiskt sett både rekryteringarna och uppsägningarna. I praktiken innebär detta att sannolikheten för att arbetslösa blir anställda ökar, men å andra sidan ökar sannolikheten för att sysselsatta blir arbetslösa. Nettoeffekten på sysselsättningen är teoretiskt oklar.

Enligt Antti Kauhanen visar empiriska undersökningar att minskningen av uppsägningsskyddet höjer både rekryteringsgraden och uppsägningsgraden. Nettoeffekten på sysselsättningen är dock i typiska fall mycket liten. Enligt Kauhanen ska i tolkningen av resultaten beaktas att det i många undersökningar är svårt att urskilja om den undersökta lagändringen riktat sig speciellt till uppsägning på personbaserade grunder. I litteraturen anses det befogat att anställningstryggheten är sämre i små företag. Den litteratur som handlar om bedömning av lagändringar behandlar huvudsakligen lagändringar som berör olika stora företag på olika sätt. Enligt Kauhanen har i de undersökningar där produktivitetseffekterna av uppsägningsskyddet granskas dragits den slutsatsen att en minskning av uppsägningsskyddet ökar produktiviteten.

Även forskningskoordinator, ekon. dr *Merja Kauhanen* har utgående från både teoretisk litteratur och empiriska undersökningar undersökt betydelsen av bestämmelser om anställningstrygghet med tanke på företagens agerande, arbetstagarnas ställning och sysselsättningseffekterna. Av litteraturoversikten i utredningen framgår att effekterna av bestämmelser om anställningstrygghet oftast bedöms ur synvinkeln för respektive lands regleringshelhet och de kostnader som uppsägningarna föranleder för arbetsgivare. Enligt den ekonomivetenskapliga teorin föranleder anställningstryggheten kostnader för företag vid uppsägningar, varför den minskar uppsägningarna. Samtidigt minskar det bättre uppsägningsskyddet nyrekryteringar, eftersom företagen i samband med fattandet av rekryteringsbeslut beaktar eventuella framtida kostnader för uppsägning av arbetskraft. En striktare anställningstrygghet minskar alltså arbetskraftens omsättning, eftersom anställningstryggheten minskar både uppsägningarna och rekryteringarna. På motsvarande sätt minskar också arbetstagarnas flöde mot arbetslöshet och å andra sidan också flödet från arbetslöshet tillbaka till sysselsättning. På grund av dessa motsatta effekter är uppsägningsskyddets inverkan på nettoförändringen i sysselsättningen och arbetslösheten oklar enligt teorin. Empiriska undersökningar bekräftar slutsatserna i ovan redogjorda teori.

Enligt Merja Kauhanens utredning kan en grund för lättare reglering för små företag vara att de oftast är känsligare för de extra kostnader som anställningstryggheten medför än stora företag. Å andra sidan visar forskningsrönen att skillnaden i uppsägningströskeln, i sådana fall där det finns en tydlig gräns för nivån på uppsägningsskyddet, påverkar företagets tillväxtvilja när man närmar sig den gräns då uppsägningsskyddet skärps. Detta skedde bl.a. i Tyskland. Sysselsättningsökningen avstannade i företag som låg precis under tröskeln för den företagsstorlek då uppsägningsskyddet skärps. Å andra sidan utnyttjar företag som precis överstiger tröskeln visstidsanställningar oftare än företag som precis understiger tröskeln. En noggrant avgränsad uppsägningströskel som baserar sig på företagets storlek kan alltså också ha inverkan på hur arbetstagare söker sig till företag av olika storlekar enligt hur mycket de uppskattar arbetsplatsens varaktighet. I denna proposition har man gått in för ett alternativ där det inte ställs en exakt definierad gräns för företagets storlek, utan företagets storlek däremot ska beaktas i den sammantagna bedömningen av uppsägningsskyddets effekter.

Utifrån en utredning som gjordes på budgetavdelningen vid *finansministeriet* har uppsägningsskyddet enligt den ekonomivetenskapliga forskningen kring uppsägningsskydd i teorin effekter i två riktningar: ett striktare uppsägningsskydd skyddar dem som omfattas av skyddet från uppsägningar och ökar därigenom sysselsättningen och minskar arbetslösheten. Å andra sidan minskar ett striktare uppsägningsskydd rekryteringarna och minskar därigenom syssel-

sättningen och ökar arbetslösheten. Eftersom effekterna går i två riktningar, måste uppsägningsskyddets nettoeffekt på sysselsättningen utredas med hjälp av empiriska undersökningar.

Enligt finansministeriet varierar resultaten i de empiriska undersökningarna i fråga om nettoeffekten av uppsägningsskyddet på sysselsättningen. Undersökningar som har en mer avancerad metodologi verkar accentuera rekryteringseffekten. En minskning av uppsägningsskyddet har således potentiellt positiva effekter på sysselsättningen.

Enligt finansministeriets undersökning har flera OECD-länder föreskrivit undantag i fråga om uppsägningsskyddet för små företag, eftersom kostnaderna för misstag i rekryteringen är proportionellt större i små företag. Uppsägningsskyddet torde alltså ha större effekter på rekryteringar i små företag. Enligt finansministeriet har en bestämmelse som är beroende av företagets storlek effekter i motsatta riktningar: i) en minskning av uppsägningsskyddet i företag av viss storlek ökar rekryteringarna i dessa företag och ii) minskningen av uppsägningsskyddet i de aktuella företagen skapar ett incitament att inte växa över den kritiska gränsen för företagsstorlek. Det finns inte många undersökningar om undantagens effekter på den totala sysselsättningen eller på produktiviteten, men enligt finansministeriets utredning fås det i befintliga undersökningar försiktigt stöd för att en minskning av uppsägningsskyddet har positiva sysselsättnings- eller produktivitetseffekter.

I alla utredningar påpekas att de landspecifika förhållandena i fråga om arbetsmarknadens funktion, det ekonomiska läget och arbetsmarknadsinstitutionerna bättre kan beaktas i landsvisa bedömningar än i jämförande undersökningar som gäller flera länder. Detta måste beaktas när det görs bedömningar på basis av jämförande undersökningar som behandlar flera olika länders lagstiftningar. Även i kopieringen av lagstiftning från andra länder måste de olika ländernas reglering och regleringsmiljö beaktas i sin helhet.

5.2 Konsekvenserna av den ändring som föreslagits i arbetsavtalslagen

Ekonomiska konsekvenser

I denna proposition föreslås det att arbetsgivarens storlek framhävs mer än i nuläget vid helhetsprövningen av om uppsägningsskyddet är tillräckligt. Sysselsättningseffekterna av en minskning av uppsägningsskyddet kan inte bedömas på ett tillförlitligt sätt utifrån den befintliga forskningsinformationen. Propositionen innehåller dock element utifrån vilka sysselsättningseffekterna kan bedömas vara positiva på lång sikt. Propositionen syftar till att de små företagens verksamhetsmiljö ska kunna beaktas bättre än i nuläget i bedömningen av uppsägningsskyddet. Då underlättas uppsägning på personbaserade grunder. I propositionen ställs det dock inte någon exakt gräns för företagets storlek, utan situationen bedöms från fall till fall i rättspraxis. Den i propositionen föreslagna ändringen gäller uttryckligen det personbaserade uppsägningsskyddet och inte uppsägningar av produktionsorsaker eller ekonomiska orsaker, vilket bedömts i flera internationella undersökningar. Utifrån feedback från företag finns det ett motiverat skäl att anta att just uppsägningar på personbaserade grunder är en central faktor i fråga om huruvida företaget vågar anställa en ny person. Detta beror på att den relativa kostnaden för en rekrytering som träffar fel är större i ett litet företag än i ett stort. Det antas att propositionens konsekvenser riktar lagändringen till den grupp där effekterna är som störst.

Eftersom det i den valda regleringsmodellen inte ställs en noggrann gräns för hur små företag ändringen kommer att gälla, är det svårt att bedöma det potentiella antalet företag som berörs av ändringen. Målgruppen kan dock skisseras genom olika exempel.

Enligt Statistikcentralens struktur- och bokslutsstatistik över företag fanns det år 2016 i Finland 360 000 företag, av vilka 90 000 var arbetsgivare. Av arbetsgivarföretagen hade upp-

skattningsvis 68 000 företag färre än tio anställda, dvs. ungefär fyra av fem arbetsgivarföretag. År 2016 var ca 290 000 löntagare anställda i företag med färre än tio anställda. Det motsvarar ca 20 procent av alla löntagare som är anställda i företag. Det ska dock noteras att lagändringen i praktiken inte har några effekter på löntagare med arbetsavtal för viss tid, vilka utgör cirka 9 procent av ovan nämnda löntagare. Därmed finns det ca 270 000 ordinarie löntagare. Å andra sidan berör lagändringen förutom företag också föreningar och stiftelser som har färre än tio anställda. Uppskattat utifrån detta exempel på avgränsning av företagsstorleken gäller ändringen merparten av de nuvarande arbetsgivarföretagen, men en avsevärt mindre del, dvs. ungefär en femtedel av löntagarna inom den privata sektorn.

Om man med samma princip granskar företagen med färre än fem anställda, omfattar företagen fortfarande över hälften av arbetsgivarna. Ungefär 160 000 löntagare var anställda i företag med färre än fem anställda, vilket motsvarar ca 11 procent av löntagarna i företag. Uppskattningsvis 150 000 löntagare hade ett ordinarie anställningsförhållande. Det finns uppskattningsvis ca 50 000 arbetsgivarföretag som har färre än fem anställda, vilket motsvarar över hälften av arbetsgivarföretagen.

Företagen med färre än 20 anställda utgör en klar majoritet av arbetsgivarna, med fortfarande under en tredjedel av löntagarna i företag. Ungefär 440 000 löntagare var anställda i företag med färre än 20 anställda, dvs. ca 31 procent av löntagarna i företag. Av dem var uppskattningsvis 400 000 fast anställda. Det finns uppskattningsvis ca 80 000 arbetsgivarföretag med färre än 20 anställda i Finland, vilket motsvarar nästan 90 procent av samtliga arbetsgivarföretag.

Det är i sista hand beroende på rättspraxis i vilken omfattning och för hur stora företag lagändringen kommer att ha effekter. Utifrån föregående skissering är det dock sannolikt att konsekvenserna kommer att gälla en klar minoritet av löntagarna, även om majoriteten av arbetsgivarna kan komma att beröras av effekterna.

Antalet löntagare som berörs av den föreslagna regleringen kan i vissa fall i praktiken förutom av lagens tillämpningsområde också vara beroende av kollektivavtal. För närvarande har det avtalats om villkoren för uppsägningar speciellt i många kollektivavtal inom industrin. Enligt en ungefärlig uppskattning finns det ca 110 000 ordinarie löntagare i företag med färre än fem anställda annanstans än inom industrin. I företag med färre än tio anställda finns det uppskattningsvis ca 190 000 sådana löntagare och i företag med färre än 20 anställda ca 300 000.

Eftersom det inte ställs en noggrant definierad gräns för målgruppen för lagändringen, bedöms ändringen inte skapa en tröskel för företag att expandera sin verksamhet och växa i storlek. Åtgärdens effektiva inverkan är svår att bedöma i förväg, eftersom den slutligen kommer att fastslås vid rättspraxis. Som det konstateras ovan, kan företagets lilla storlek redan nu beaktas vid prövningen av uppsägningsgrunden. Dessutom ska det också tas hänsyn till att de förbjudna uppsägningsgrunderna även framöver ska tillämpas på samma sätt i små som stora företag. Ändringens omfattning, som är noggrant avgränsad och svår att definiera torde då i verkligheten förbli begränsad. Således bedöms den andra delfaktorn i konsekvensbedömningen, dvs. ändringens omfattning, förbli liten.

Det är i praktiken omöjligt att närmare bedöma hur företagen reagerar på lagändringen. I de undersökningar som ingår i forskningsöversikterna har en motsvarande ändring inte undersökts. Konsekvensbedömningar av ändringar som genomförts i andra länder kan inte heller direkt tillämpas i Finland. På basis av översikten kan det dock konstateras att personalens omsättning ökade i företag efter att uppsägningströskeln sänktes, eftersom både uppsägningarna och rekryteringarna ökade. Detta torde också vara följden av denna ändring. Utifrån befintlig forskningslitteratur är den bästa uppskattningen av reaktionens omfattning att reaktionen avse-

ende nettosysselsättning torde vara liten, men att den genomsnittliga arbetsproduktiviteten kan öka till följd av den ökade arbetskraftsomsättningen. En ökning av arbetskraftens omsättning främjar spridningen av kompetens och ökar sannolikheten för att löntagare till slut hamnar i sådana arbetsuppgifter där deras färdigheter är i effektivt bruk. Å andra sidan kan den ökade arbetskraftsomsättningen medföra att både arbetstagarens och arbetsgivarens engagemang i varandra minskar, vilket kan synas t.ex. som en minskning av utbildningen under arbetstid. Den befintliga forskningslitteraturen (bl.a. Bassanini et al. 2008) ger dock lite bevis på att motsvarande reformer på andra håll i världen har förbättrat arbetsproduktiviteten.

Om propositionen förbättrar arbetsproduktiviteten på det förväntade sättet, främjar den Finlands samhällsekonomiska tillväxt och konkurrenskraft. Ökningen av arbetsproduktiviteten höjer bruttonationalprodukten och finländarnas levnadsstandard samt ökar skatteinkomsterna.

Enligt arbets- och näringsministeriets arbetsförmedlingsstatistik berodde ca 3 procent av alla vid arbets- och näringsbyrån registrerade avslutade anställningsförhållanden som resulterade i arbetslöshet av uppsägningar på personbaserade grunder. Ungefär 10 procent var uppsägningar av produktionsorsaker eller ekonomiska orsaker. Den klart vanligaste orsaken till att anställningsförhållanden avslutades var dock att en visstidsanställning upphörde. Det är möjligt att en något större andel av avslutade arbetsavtalsförhållanden framöver kommer att bero på uppsägning på personbaserade grunder.

Konsekvenser för anställningströskeln och sysselsättningen

Som det konstaterats i utredningarna ovan, torde sänkningen av uppsägningströskeln sänka företagets tröskel för anställning. Denna effekt torde vara större uttryckligen i små företag där det inte nödvändigtvis finns anställd personal som ansvarar för personaladministrationen. Målsättningen är att tröskeln för anställning av ny personal i små företag ska bli så låg att lagändringen har positiva effekter på sysselsättningsgraden. Å andra sidan kan den föreslagna bestämmelsen ha en gynnsam effekt så att personer i ökande grad anställs i arbetsavtal som gäller tills vidare i stället för arbetsavtal för viss tid. Att minska riskerna i samband med rekrytering kan bedömas hjälpa också personer vars anställning är förenad med högre risker, till exempel på grund av förlängd arbetslöshet.

Även om den lagändring som gäller uppsägningströskeln i viss mån kan ha en positiv inverkan på tröskeln för anställning i små företag, höjer åtgärderna enligt den ekonomivetenskapliga forskningen inte sysselsättningsgraden i någon betydande grad. Reformerna ökar sannolikt uppkomsten av nya arbetstillfällen, men samtidigt kan de öka uppsägningarna. Å andra sidan minskar uppsägningen av arbetstagare på individbaserade grunder oftast inte företagets behov av arbetskraft, utan torde medföra ett behov av att anställa en ny person. Lagändringen har således större effekter på arbetsmarknadens dynamik, arbetskraftens omsättning och arbetsproduktiviteten än på sysselsättningen.

Även om propositionens positiva sysselsättningseffekter i ljuset av arbetsmarknadslitteraturen och de gjorda utredningarna är osäkra, finns det inte kännedom om en enda undersökning som skulle tyda på att sysselsättningen minskar. I en del undersökningar har det hittats statistiskt betydande positiva effekter, även om de är ringa.

Konsekvenser för företagen

En enskild arbetstagares betydelse för företagets resultat och arbetsgemenskapens verksamhet är större i små företag än i stora företag. Enbart en enskild arbetstagares åsidosättande av förpliktelser som hänför sig till anställningsförhållandet eller annat klandervärt förfarande kan

vara ohållbart med tanke på den ekonomiska bärkraften för ett litet företag och det kan äventyra kontinuiteten i hela företags verksamhet.

Förutom att större företag har bättre ekonomisk bärkraft, har de också bättre möjligheter att söka lösningar på inflammerade relationer mellan människor eller försämrade förutsättningar att arbeta bl.a. genom omorganisering av arbetsuppgifterna eller erbjudande av annat arbete. Om det i en liten arbetsgemenskap finns en eller flera personer som inte anpassar sig till arbetsgemenskapen, utan snarare försvårar den övriga personalens verksamhet, kan tryggheten av företagets verksamhet och därigenom tryggheten av att övriga anställningsförhållanden fortsätter förutsätta att den som inte anpassar sig till arbetsgemenskapen sägs upp. En uppsägningströskel som står i rätt proportion kan således rädda jobben för övriga anställda i företaget och förbättra arbetsgemenskapens verksamhet.

Den föreslagna ändringen kan ha återverkningar på storleken av de ersättningar som döms ut för ogrundat avslutande av anställningsförhållande. När uppsägningsgrunden inte helt uppfyller kraven i fråga om uppsägningströskeln, beaktas graden av kränkning i arbetsgivarens förfarande när ersättningen bestäms. Å andra sidan är det klart att om en arbetstagare på ett allvarligt sätt kränks genom en ogrundad uppsägning, beaktas detta oberoende av företagets storlek vid bestämmandet av ersättningen enligt 12 kap. 2 § i arbetsavtalslagen, på samma sätt som i nuläget.

Konsekvenser för arbetslivet

Den nya regleringen kan i början medföra rättslig osäkerhet, eftersom uppsägningsgrundens innehåll i sista hand etableras genom rättspraxis.

Den rättsliga osäkerheten riktas å andra sidan till arbetsgivare som utgående från den nya bestämmelsen överväger om uppsägningsgrunden är tillräcklig. Å andra sidan skapar ändringen av bestämmelsen osäkerhet i fråga om anställningsförhållandets fortbestånd för dem som är anställda hos små arbetsgivare. Detta jämnas ut av att bestämmelserna om skyldighet att ge varning ska iakttas även i fortsättningen, om det inte är fråga om en så allvarlig uppsägningsgrund att arbetsgivaren inte har skyldighet att ge en varning.

Ändringen i bestämmelsen om uppsägningsgrund ökar i någon mån den osäkerhet som arbetstagare upplever i fråga om anställningsförhållandets kontinuitet. Osäkerheten kan framhävas speciellt hos icke-organiserade arbetstagare som inte får rättslig rådgivning från sina fackförbund.

Om beaktandet av de särskilda omständigheterna i små företag i helhetsprövningen av uppsägningsgrunderna uppmuntrar arbetsgivare att anställa personer i anställningsförhållanden som gäller tills vidare i stället för anställningsförhållanden för viss tid, förbättrar detta arbetstagarnas ställning på arbetsmarknaden och kan medföra mer utbildning på arbetsplatsen i små företag. I vissa empiriska undersökningar som också refererats i de utredningar som gjorts för detta projekt (t.ex. Gebel & Giesecke 2016, Kahn 2010) presenteras sådana resultat. Å andra sidan kan en större arbetskraftsomsättning minska utbildningen på arbetsplatsen i små företag.

Lagändringen skulle sannolikt i viss mån öka personalomsättningen i företag, vilket samtidigt innebär att antalet arbetslöshetsperioder skulle öka måttligt, men å andra sidan skulle den genomsnittliga längden på arbetslöshetsperioderna förkortas. Ändringen kan alltså ha en sådan effekt som förebygger förlängd arbetslöshet.

Efter att Finlands Näringsliv brutit sig ur de avtal om uppsägningskydd som ingåtts mellan arbetsmarknadens centralorganisationer, finns avtalsbestämmelser om uppsägningskydd end-

ast i de branschvisa kollektivavtalen. Eftersom bestämmelserna om anställningstrygghet är tvingande rätt, motsvarar de gällande kollektivavtalsbestämmelserna åtminstone de uppsägningsgrunder som föreskrivs i lag. I praktiken har kollektivavtalsbestämmelserna genomförts antingen så att det hänvisas till arbetsavtalslagens bestämmelser eller så att bestämmelserna kopierats som en del av kollektivavtalet. De aktörer för vilka kollektivavtalet är bindande har skyldighet att iakttä dessa bestämmelser med stöd av 4 § i lagen om kollektivavtal. Dessutom tillämpas bestämmelserna i fråga om icke-organiserade aktörer med stöd av arbetsavtalslagens bestämmelse om allmänt bindande verkan. Till den del som det i kollektivavtal har överenskommit om bestämmelser som gäller individbaserade uppsägningar, kan sådana gällande kollektivavtalsbestämmelser i praktiken ha inverkan på tillämpningen av den nu föreslagna lagen.

Könsrelaterade konsekvenser

Utifrån uppgifterna i arbets- och näringsministeriets arbetsmiljöbarometer kan det bedömas att en liten majoritet av de löntagare i ordinarie anställningsförhållande som är anställda inom den privata sektorn (inkl. organisationer) är män. Av de ordinarie anställda inom den privata sektorn som besvarade arbetsmiljöbarometern åren 2015–2017 och som ansåg att deras arbetsplats hade färre än fem anställda, var ca 59 procent av män och 41 procent av kvinnor. I företagen med färre än 10 anställda var fördelningen ca 57 procent män och 43 procent kvinnor. I företagen med färre än 20 anställda var fördelningen 58 procent män och 42 procent kvinnor. I granskningen har inte beaktats visstidsanställda löntagare, eftersom konsekvenserna av lagändringen i regel inte gäller dem. Dessutom motsvarar respondenternas uppfattningar om arbetsplatsens storlek inte nödvändigtvis helt företagets verkliga antal anställda.

Inom den offentliga sektorn finns det ytterst få små arbetsgivare. En del små arbetsgivare kan finnas även inom den offentliga sektorn, men deras andel av alla löntagare är marginellt liten.

Om det i bedömningen dessutom beaktas att många kollektivavtal för industribranscher kan ha betydelse för tillämpningen av lagen, ändras uppskattningen om könsfördelningen för lagändringens målgrupp. Om det antas att lagändringen inte alls berör dem som jobbar inom industrin, är av de återstående löntagarna i företag med färre än fem anställda ca 46 procent män och 54 procent kvinnor. I företag med färre än tio anställda finns det 47 procent män och 53 procent kvinnor. I företag med färre än 20 anställda finns det 48 procent män och 52 procent kvinnor.

Uppskattningen har gjorts med hjälp av arbetsmiljöbarometerens bakgrundsuppgifter om respondentens arbetsgivarsektor och respondentens uppskattning av den egna arbetsplatsens storlek. Många kan ha svarat utifrån verksamhetsställets storlek, inte företagets. Därför är uppskattningarna i vilket fall som helst endast riktgivande.

Som helhet kan det alltså uppskattas att propositionens konsekvenser fördelas ganska jämnt mellan män och kvinnor. De slutliga könsrelaterade konsekvenserna är framför allt beroende av hur arbetsmarknadens parter beaktar lagändringarna i sina framtida kollektivavtal och av vilken betydelse det som skrivits in i kollektivavtalen får i rättspraxis.

Tabell 1. Uppskattning av antalet löntagare i ordinarie anställningsförhållande och deras fördelning efter kön i små företag

	Färre än 5 anställda	Färre än 10 anställda	Färre än 20 anställda
Alla företag			

RP 227/2018 rd

Kvinnor ca	60 000 (41 %)	120 000 (43 %)	170 000 (42 %)
Män ca	90 000 (59 %)	150 000 (57 %)	230 000 (58 %)
Totalt ca	150 000	270 000	400 000
Andra företag än industriföretag			
Kvinnor ca	60 000 (54 %)	100 000 (53 %)	150 000 (52 %)
Män ca	50 000 (46 %)	90 000 (47 %)	140 000 (48 %)
Totalt ca	110 000	190 000	300 000

Källa: Arbetsmiljöbarometern 2015—2017, Struktur- och bokslutsstatistiken över företag 2017, Statistikcentralen

Konsekvenser för myndigheterna

Tillsynen över arbetsavtalslagens bestämmelser ingår i arbetarskyddsmyndigheternas uppgifter. Den föreslagna ändringen kan medföra en del nytt behov av rådgivning. Detta beror i synnerhet på att regleringen riktar sig till små företag där det inte finns en separat personaladministration. I praktiken kommer rådgivningen utgöras av allmän rådgivning om förutsättningarna för uppsägning på kundens initiativ, som inte i betydande grad ökar arbetarskyddsmyndigheternas arbetsbörda.

Propositionen har inga betydande konsekvenser inom den statliga, den kommunala och den kyrkliga sektorn.

5.3 Konsekvenserna av den ändring som föreslagits i lagen om utkomstskydd för arbetslösa

Ekonomiska konsekvenser

Effekterna av den ändring som föreslås i lagen om utkomstskydd för arbetslösa fördelar sig mellan direkta (statiska) effekter och beteendegenererade (dynamiska) effekter. De direkta effekterna kan bedömas numeriskt, men de effekter som beror på ändrat beteende endast verbalt. Utöver de statiska effekterna har de sammanlagda effekterna av social trygghet och beskattning betydelse vid bedömningen av ändringens nettokostnader.

Ändringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa har också inverkan på beskattningen och den övriga sociala tryggheten, särskilt bostadsbidraget och utkomststödet. En kortare tid utan ersättning kan minska ansökningarna om andra sociala trygghetsförmåner och höja skatteinkomsterna. Å andra sidan kan ändringen av arbetsavtalslagen öka antalet uppsägningar och förelagda tider utan ersättning. Det är dock omöjligt att uppskatta omfattningen av effekterna, eftersom både bostadsbidraget och utkomststödet är beroende av övriga inkomster i hela hushållet. Det finns inte tillräckligt noggrant material för att göra en kalkyl.

Nedan bedöms ändringens konsekvenser för utgifterna inom utkomstskyddet för arbetslösa så att man beaktar minskningen i antalet arbetslöshetsdagar per arbetssökande då arbetslöshetsförmån inte betalas på grund av tid utan ersättning och antalet arbetssökande som ändringen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa uppskattas beröra. Dessutom har man beaktat det ge-

nomsnittliga beloppet arbetslöshetsförmån per dag som betalats ut på grundval av arbetslöshet. Antalet arbets sökande som kommer att beröras av ändringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa kan inte direkt härledas genom statistik, utan man måste dra indirekta slutsatser med hjälp av olika källor.

Av arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem framgår att arbets- och näringsbyråerna år 2017 förelade en 90 dagar lång tid utan ersättning på grund av anställningens upphörande för uppskattningsvis ca 27 400 arbets sökande. Av dessa tider utan ersättning gällde uppskattningsvis ca 58 procent inkomstrelaterad dagpenning, uppskattningsvis ca 17 procent grunddagpenning och uppskattningsvis ca 25 procent arbetsmarknadsstöd. Uppskattningarna är för enade med osäkerhetsfaktorer bl.a. därför att det i fråga om samma arbets sökande har kunnat lämnas ett arbetskraftspolitiskt utlåtande om tid utan ersättning till både arbetslöshetskassan och Folkpensionsanstalten.

Enligt arbets- och näringsministeriets arbetsförmedlingsstatistik förgicks arbetslöshetsperioder som började år 2017 av ett av arbetstagaren avslutat anställningsförhållande i ca 53 000 fall (63 procent). Arbetsgivaren avslutade anställningsförhållandet ungefär 17 000 gånger (20 procent) och sade upp arbetstagaren av en orsak som hade samband med arbetstagarens person ungefär 14 000 gånger (17 procent). I regel kan den arbets sökande föreläggas en tid utan ersättning i dessa fall. Utifrån de uppgifter som framgår av arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem förelades en tid utan ersättning dock uppskattningsvis endast ca 27 400 gånger.

Om det antas att tider utan ersättning år 2017 i fråga om orsaken till anställningens upphörande förelades i samma proportion som orsakerna till anställningens upphörande framgår av arbetsförmedlingsstatistiken, förelades arbets sökande år 2017 uppskattningsvis ca 5 500 gånger en tid utan ersättning på grund av att arbetsgivaren hävt anställningsförhållandet under prøvotiden. Tider utan ersättning på grund av att arbetsgivaren sagt upp arbetstagaren på en grund som har samband med arbetstagarens person förelades i sin tur uppskattningsvis ca 4 700 gånger. På denna grund kommer ändringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa att beröra sammanlagt ca 10 200 arbets sökande.

Tabell 2. Fördelningen av orsakerna till varför anställningsförhållandet upphört och en uppskattning av fördelningen av tiderna utan ersättning efter olika orsaker samt efter förmånslag

RP 227/2018 rd

	Arbetstagaren avslutade anställningsförhållandet	Arbetsgivaren avslutade anställningsförhållandet under provotiden	Arbetsgivaren avslutade anställningsförhållandet av orsaker som har samband med arbetstagarens person	Totalt
Orsaker till arbetslöshetsperioder enligt arbetsförmedlingsstatistiken	53 000 (63 %)	17 000 (20 %)	14 000 (17 %)	84 000
Enligt arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem förelades sammanlagt uppskattningsvis ca 27 400 tider utan ersättning som var 90 dagar långa, av vilka				
ca 58 procent gällde inkomstrelaterad dagpenning	(10 000)	3200	2700	5 900
ca 17 procent gällde grunddagpenning	(2 900)	900	800	1 700
ca 25 procent gällde arbetsmarknadsstöd	(4 300)	1400	1200	2 500
Totalt	(17 300)	5500	4700	10 200

Det finns inte tillgång till statistiska uppgifter om arbetsavtal som arbetsgivaren hävt. I denna konsekvensbedömning antas det att antalet arbetsavtal som arbetsgivaren hävt ingår i arbetsförmedlingsstatistiken i fall där arbetsgivaren har sagt upp arbetsavtalet av en orsak som har samband med arbetstagarens person.

Statistiken över orsakerna till anställningens upphörande är också förenad med andra osäkerhetsfaktorer. Orsaken till varför den arbets sökandes föregående anställningsförhållande upphörde framgår inte av arbetsförmedlingsstatistikens uppgifter för 2017 i fråga om över 230 000 påbörjade arbetslöshetsperioder. Avsaknaden av uppgifter beror till en del på att personen inte arbetade före anmälan som arbets sökande. Uppgifter kan saknas i statistiken också därför att orsaken till anställningens upphörande inte antecknats i arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem, som arbetsförmedlingsstatistiken baserar sig på.

Det genomsnittliga beloppet per dag av arbetslöshetsförmån som betalats ut på grundval av arbetslöshet kan beräknas utifrån det viktade medeltalet av den genomsnittliga inkomstrelaterade dagpenning, grunddagpenning och arbetsmarknadsstöd som betalats ut på grundval av arbetslöshet. År 2017 uppgick den genomsnittliga inkomstrelaterade dagpenning som betalats ut på grundval av arbetslöshet till 62,3 euro per dag, den genomsnittliga grunddagpenningen till 30,8 euro per dag och det genomsnittliga arbetsmarknadsstödet till 32,3 euro per dag. När det viktade medeltalet av dessa beräknas enligt tabellen ovan, var det genomsnittliga beloppet av arbetslöshetsförmån som betalats ut på grundval av arbetslöshet 49,4 euro per dag år 2017.

Eftersom arbetslöshetsförmån betalas för fem dagar per vecka, innebär förkortningen av tiden utan ersättning med 30 dagar att det betalas förmån för 21,5 fler dagar än i nuläget.

När antalet personer som berörs av ändringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa, ändringen i antalet dagar då förmån betalas och det genomsnittliga belopp av arbetslöshetsförmån som betalas på grundval av arbetslöshet multipliceras, bedöms det att ändringen ökar utgifterna inom utkomstskyddet för arbetslösa med uppskattningsvis ca 11 miljoner euro per år. Av denna bedömning gäller ca sex miljoner euro per år anställningsförhållanden som arbetsgiva-

ren avslutat under prövotiden och uppskattningsvis ca fem miljoner euro per år situationer där arbetsgivaren sagt upp arbetstagaren av en orsak som har samband med arbetstagarens person.

Statens andel av de förhöjda utkomstskyddsutgifterna kommer att uppgå till uppskattningsvis ca 6,8 miljoner euro per år, Arbetslöshetsförsäkringsfondens andel till uppskattningsvis ca 3,8 miljoner euro per år och arbetslöshetskassornas andel till uppskattningsvis ca 0,2 euro per år.

Kalkylen ovan baserar sig på antagandet att det inte sker några förändringar i arbetslöshetsperioderna eller tiderna utan ersättning. Bedömningen baserar sig på antaganden även vad gäller orsaken till anställningens upphörande. Det är möjligt att hävning av anställningsförhållandet under prövotiden ges för stor betydelse i bedömningen. Om det med avvikelse från bedömningen ovan antas att den arbetssökande föreläggs en tid utan ersättning endast i 10 procent av dessa fall, kommer kostnaderna för statens del i så fall att uppgå till uppskattningsvis ca 0,6 miljoner euro per år i fråga om den inkomstrelaterade dagpenningen och till uppskattningsvis cirka 0,4 miljoner euro i fråga om grunddagpenningen. För Arbetslöshetsförsäkringsfondens del uppgår kostnaderna uppskattningsvis till ca 0,5 miljoner euro per år och för arbetslöshetskassornas del till några tio tusen euro per år. På motsvarande sätt skulle dock utifrån detta antagande utkomstskyddsutgifterna öka i de situationer där arbetstagaren sagts upp av en orsak som har samband med arbetstagarens person eller där arbetstagarens själv avslutat sitt anställningsförhållande. Den totala kostnaden för staten uppgår också på detta sätt bedömt till minst fem miljoner euro per år och för Arbetslöshetsförsäkringsfonden till minst 2,5 miljoner euro per år.

I bedömningen ovan har det inte beaktats att arbetslöshetsförmån trots en tid utan ersättning kan betalas under tiden för sysselsättningsfrämjande service som definieras i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Utifrån uppgifter som framgår av arbets- och näringsbyråns kundinformationssystem bedöms det att förmåner som betalas under tiden för service har ringa betydelse i detta sammanhang. Dessutom kan den tidpunkt då service ordnas vara i viss mån slumpmässig.

Propositionen har också effekter som minskar utkomstskyddsutgifterna. Ändringen av arbetsavtalslagen ökar i sig sysselsättningen. Å andra sidan kan lindringen av uppsägningsgrunden också öka antalen påbörjade arbetslöshetsperioder och förelagda tider utan ersättning.

Speciellt små arbetsgivare kan i nuläget säga upp arbetstagaren av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker, fast uppsägningen i verkligheten baserar sig på skäl som har samband med arbetstagarens person. Det kan förfaras på detta sätt för att den uppsagda arbetstagaren ska undvika förlusten av arbetslöshetsförmånen under en tid utan ersättning. Till följd av att tiden utan ersättning förkortas kan sådana förfaringsätt minska i antal och en tid utan ersättning föreläggas när anställningsförhållandet upphör av en orsak som har samband med arbetstagarens person.

Det är omöjligt att på ett tillförlitligt sätt uppskatta effekterna i euro av ovannämnda omständigheter som minskar utkomstskyddsutgifterna. Därför har de inte beaktats när ökningen av utkomstskyddsutgifterna bedömts som helhet.

Konsekvenser för företagen

Den föreslagna ändringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa innebär att det för den arbetssökande, på motsvarande sätt som i nuläget, föreläggs en 90 dagars tid utan ersättning, om arbetstagaren själv avslutar anställningsförhållandet. Om det är arbetsgivaren som avslutar anställningsförhållandet, ska tiden utan ersättning med avvikelse från nuläget vara 60 dagar. Skillnaden i längden på tiderna utan ersättning är befogad, eftersom arbetstagaren i det först-

nämnda fallet kan fortsätta i sitt arbete, om arbetstagaren inte själv avslutar sitt anställningsförhållande.

Skillnaden i längden på tiderna utan ersättning kan leda till att en arbetstagare som vill att anställningsförhållandet ska upphöra förfar så att arbetsgivaren anser det vara nödvändigt att avsluta anställningsförhållandet. Det bedöms att sådana situationer inte är vanliga, eftersom en arbetssökande inte föreläggs en tid utan ersättning när han eller hon avslutat anställningsförhållandet och det har funnits en i lagen om utkomstskydd för arbetslösa avsedd giltig orsak.

Konsekvenser för myndigheterna

Förkortningen av tiden utan ersättning från 90 dagar till 60 dagar kan i vissa fall minska arbetssökandens behov att ansöka om utkomststöd. Å andra sidan kan lindringen av uppsägningsgrunderna öka uppsägningarna och de tider utan ersättning som föreläggs på grund av att anställningsförhållanden upphört. Detta i sin tur kan öka antalet sökande av utkomststöd. Eftersom det dock är fråga om personer som arbetat nyligen, bedöms förändringarna inte vara betydande.

En eventuell ökning av uppsägningarna ökar arbets- och näringsbyråernas arbetsmängd, när byråerna utreder orsaken till varför anställningsförhållandet upphört och avgör om den arbetssökande ska föreläggas en tid utan ersättning. En eventuell ökning av antalet tider utan ersättning ökar i sin tur arbetsmängden hos respektive arbetslöshetskassa eller Folkpensionsanstalten, när de ger beslut i ärendet.

Föreläggande av en tid utan ersättning på grundval av att anställningsförhållandet upphört inbegriper alltid arbets- och näringsbyråns prövning. På grund av att situationerna är olika kan det i lagen om utkomstskydd för arbetslösa inte på ett uttömmande sätt föreskrivas om grunder för tider utan ersättning. Tillämpningen av en bestämmelse som är beroende av prövning kan i viss mån medföra fler överklaganden hos besvärsnämnden för social trygghet och försäkringsdomstolen än en bestämmelse som är uttömmande.

Konsekvenser för jämlikhet och könsrelaterade konsekvenser

I situationer där arbetstagaren själv avslutar sitt anställningsförhållande är tiden utan ersättning oftast 30 dagar längre än i situationer där arbetsgivaren avslutar anställningsförhållandet. Om de förstnämnda situationerna lämnas utanför tillämpningsområdet för ändringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa, hänvisas arbetstagare att stanna kvar i arbetet när det för arbetsgivarens del är möjligt att arbetet fortsätter.

Ändringen av arbetsavtalslagen gäller situationer där arbetsgivaren säger upp arbetstagaren. Om tillämpningsområdet för ändringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa inte utvidgas till att gälla situationer där arbetsgivaren häver arbetsavtalet under provotiden, försätts de arbetssökande på ett ogrundat sätt i en ojämlig ställning. För att den arbetssökande ska föreläggas en tid utan ersättning när arbetsgivaren hävt arbetsavtalet under provotiden, ska hävningen basera sig på arbetstagarens förfarande som är klandervärt enligt en arbetskraftspolitisk bedömning. Eftersom en av arbetsgivaren vidtagen hävning av arbetsavtalet under provotiden kan basera sig på sådant förfarande från arbetstagarens sida som är lindrigare än sådant förfarande som ska betraktas som klandervärt vid uppsägning av arbetsavtalet, är det inte befogat att i dessa situationer förelägga tider utan ersättning som är längre än vad som föreslås, t.ex. 90 dagar långa som i nuläget.

Den föreslagna 60 dagar långa tiden utan ersättning gäller även situationer där arbetsgivaren har hävt arbetsavtalet på det sätt som avses i 8 kap. 1 § i arbetsavtalslagen. Eftersom en häv-

ning av arbetsavtalet som arbetsgivaren vidtar förutsätter en grund som har samband med arbetstagarens person och som är mer vägande än vid uppsägning, kan det vara befogat att en eventuell tid utan ersättning i dessa fall är 90 dagar som i nuläget.

Det finns inte tillgång till statistiska uppgifter om hävningar av arbetsavtal. Antagligen är antalet dock klart mindre än antalet uppsägningar och antalet anställningsförhållanden som avslutats under prövotiden. En arbetstagare vars arbetsavtal har hävts har t.ex. jämfört med uppsagda arbetstagare nytta av att ändringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa även gäller dessa fall. På grund av att antalet hävningar av arbetsavtal antas vara litet, har hävningar inte lämnats utanför tillämpningsområdet för ändringen. Detta har gjorts i syfte att undvika undantag som kan antas vara av ringa betydelse.

År 2017 förelade arbets- och näringsbyråerna nästan lika många 90 dagar långa tider utan ersättning på grund av anställningens upphörande för män och kvinnor, ca 50 procent för båda. Utifrån uppgifter som framgår av arbets- och näringsministeriets arbetsförmedlingsstatistik var år 2017 orsaken till upphörandet av det anställningsförhållande som föregick arbetslöshetsperioden uppskattningsvis ca 9 700 gånger anställningens upphörande under prövotiden för män, medan motsvarande antal för kvinnor var uppskattningsvis ca 7 100. För män avslutades anställningsförhållandet också klart oftare än för kvinnor efter att arbetsgivaren sagt upp anställningsförhållandet av orsaker som hade samband med arbetstagarens person. År 2017 var detta i fråga om män uppskattningsvis ca 8 800 gånger orsaken till upphörandet av det anställningsförhållande som föregick arbetslöshetsperioden och i fråga om kvinnor uppskattningsvis ca 4 900 gånger. Statistiken gäller endast sådana situationer där personen anmäler sig som arbetssökande vid arbets- och näringsbyrån efter att anställningsförhållandet upphört.

Det ovan redogjorda innebär att en tid utan ersättning något mer sällan föreläggs män än kvinnor, om man granskar de situationer som framgår av arbetsförmedlingsstatistiken där en tid utan ersättning eventuellt skulle kunna ha förelagts. Orsaken till detta är inte känd.

Även om konsekvenserna av ändringen av arbetsavtalslagen beräknas fördela sig ganska jämnt mellan kvinnor och män, kommer den slutliga fördelningen framför allt att vara beroende av hur arbetsmarknadens parter beaktar lagändringarna i sina framtida kollektivavtal. Eftersom konsekvenserna av ändringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa för kvinnor och män är beroende av konsekvenserna av ändringen av arbetsavtalslagen, är det inte möjligt att närmare beräkna den förstnämnda lagens konsekvenser för kvinnor och män.

6 Beredningen av propositionen

Propositionen baserar sig på planen för de offentliga finanserna 2019—2022, som regeringen fattade beslut om i april 2018, och på föresatsen i det i planen ingående sysselsättningspaketet att bestämmelserna om uppsägning ändras så att kriterierna för individuell uppsägning lindras i företag som sysselsätter färre än 20 personer. Senare avgränsade regeringen propositionen att gälla arbetsgivare som har färre än 10 anställda. I oktober 2018 beslutade regeringen att helt slopa avgränsningen av antalet anställda hos arbetsgivaren. Regeringen beslutade att i stället genomföra en ändring av bestämmelsen om uppsägningsgrunder på så sätt att små arbetsgivares särskilda omständigheter ska beaktas i samband med helhetsprövningen av uppsägningsgrunden.

Propositionen har beretts vid arbets- och näringsministeriet. I beredningen av propositionen utnyttjades de oberoende sakkunnigutredningar som arbets- och näringsministeriet gav i uppdrag till Antti Kauhanen och Merja Kauhanen samt en utredning som gjorts av strukturenheten på budgetavdelningen vid finansministeriet.

Propositionen om lindrande av de uppsägningsgrunder som har samband med arbetstagarens person i små företag behandlades i en inofficiell trepartsarbetsgrupp som arbets- och näringsministeriet sammankallat. I arbetsgruppen var arbetsgivarnas och arbetstagarnas centralorganisationer, Företagarna i Finland, Kommunala arbetsmarknadsverket, Statens arbetsmarknadsverk samt Kyrkans arbetsmarknadsverk representerade. Ändringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa behandlades med social- och hälsovårdsministeriet, arbetsgivarnas och arbetstagarnas centralorganisationer och Företagarna i Finland.

Ett remissförfarande har ordnats om propositionsutkastet. I samband med det begärdes yttranden från social- och hälsovårdsministeriet, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, Regionförvaltningsverket i Östra Finland, Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland, Regionförvaltningsverket i Norra Finland, Finlands Näringsliv rf, Företagarna i Finland, Statens arbetsmarknadsverk, Kyrkans arbetsmarknadsverk, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC r.f., Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf, Akava ry samt Ålands landskapsregering. Utlåtanden om propositionsutkastet kunde lämnas allmänt via tjänsten utlåtande.fi. Remissyttranden kunde lämnas 5.7–16.8.2018. Det kom in sammanlagt 101 yttranden.

Remissvaren från aktörer som företräder arbetsgivare understödde i allmänhet propositionsutkastet. Det ansågs att uppsägningskyddet i fråga om personbaserade grunder var strikt och hade skärpts i rättspraxisen på sistone. Uppsägningskyddet ansågs medföra betydande rättslig osäkerhet vid övervägningen av nyrekryteringar. Det strikta uppsägningskyddet ansågs utgöra ett problem i alla företag, men konsekvenserna var mest kännbara i små företag. I fråga om konsekvenserna lyftes det fram att konsekvenserna av ändringen var oklara, att en eventuell ökning av arbetskraftens omsättning främjar spridningen av kompetens och ökar sannolikheten för att arbetstagare till slut hamnar i sådana arbetsuppgifter där deras färdigheter är i effektivt bruk.

De aktörer som företräder arbetsgivare såg det som ett hot att propositionen kan höja tröskeln för uppsägning i företag som sysselsätter över 20 personer. En befrielse som motsvarar befrielsen från skyldigheten att erbjuda annat arbete bör för tydlighetens skull utsträckas även till skyldigheten att ordna utbildning. Enligt Företagarna i Finland skulle det vara tydligast att från lagen stryka kravet på att uppsägningsgrunden är vägande och endast förutsätta ett sakligt skäl.

Alla remissinstanser som företräder arbetstagare motsatte sig de ändringar som föreslogs i promemorian. De flesta av dem krävde att regeringen återtar sina förslag om försämringar av anställningstryggheten. Propositionen kritiserades för att försämringen av anställningstrygghet gäller en avsevärd del av arbetskraften i Finland. Enligt remissinstanserna finns det i sakkunnigbedömningarna inte stöd för sysselsättningseffekterna av försämringarna i uppsägningskyddet. Differentieringen av uppsägningsgrunderna enligt arbetsplatsens storlek skulle utgöra en verklig tröskel för tillväxt i företag och försätta arbetstagare i ojämlik ställning enbart på basis av arbetsgivarens storlek.

I remissyttrandena fästes uppmärksamhet vid att de föreslagna lättade uppsägningsgrunderna beskrivs med kännetecken som redan enligt den gällande lagstiftningen är personbaserade uppsägningsgrunder. Dessutom kritiserades det att definieringen av innebörden av uppsägningsgrunderna lämnas till rättspraxisen efter den eventuella lagändringen. Även de använda begreppen ansågs vara svårtolkade. Det fästes även vikt vid att en arbetstagare som sagts upp med stöd av en uppsägningsgrund som har samband med arbetstagarens person vid tillämpningen av lagstiftningen om utkomstskydd för arbetslösa anses själv ha varit orsak till att anställningsförhållandet upphörde och att den arbetssökande därför föreläggs en 90 dagar lång tid utan ersättning. Detta ansågs särskilt problematiskt med tanke på grundlagen.

Slopandet av skyldigheten att erbjuda annat arbete ansågs i avsevärd grad försämra ställningen för dem som har nedsatt arbetsförmåga. För personer med nedsatt arbetsförmåga innehar just erbjudandet av annat arbete en viktig roll med tanke på att anställningsförhållandet ska fortsätta. Utvidgningen av uppsägningsrätten på det föreslagna sättet ökar också i avsevärd grad uppsägningar som beror på arbetstagarens yttre egenskaper och som vidtagits på osakliga grunder.

En förändring av tröskeln för uppsägning som grund för ändringen kritiserades och det ansågs att tröskeln legat på samma nivå i årtal. Samtidigt framfördes det dock att uppsägningsskyddet i fråga om individbaserade grunder i Finland kan anses vara striktare än genomsnittet, t.ex. på basis av OECD:s indikatorer. Samtidigt är dock uppsägning på kollektivbaserade grunder avsevärt mycket lättare i Finland än i de viktigaste konkurrentländerna. Denna kombination av individbaserad och kollektiv anställningstrygghet ansågs i utlåtandena vara viktig för ekonomins dynamik.

I utlåtandena påpekades att ändringens könsrelaterade konsekvenser inte alls angetts i propositionen. Konsekvensbedömningen i fråga om utkomstskydd för arbetslösa saknas helt, på samma sätt som bedömningen av ålders- och jämställdhetskonsekvenserna. Konsekvenserna för arbetslivet hade beskrivits ytligt och t.ex. konsekvenserna för välbefinnandet och orken i arbetet och därigenom produktiviteten saknas. Ändringarna riktar sig i synnerhet till sådana branscher som inte har bestämmelser om uppsägningsskydd i sina kollektivavtal. Eftersom dessa branscher oftast är kvinnodominerade servicebranscher i den privata sektorn, kommer ändringarna att ha betydande konsekvenser för kvinnliga arbetstagares anställningstrygghet.

Ändringens konsekvenser ifrågasattes och det framfördes att arbetskraftens omsättning inte skapar nytt arbete. Till att börja med bör konsekvenserna av ändringarna i bestämmelsen om prøvotid och andra konsekvenser utredas. Först därefter kan ändringsbehov i lagen bedömas. Propositionens ekonomiska effekter och sysselsättningsförbättrande effekter är obefintliga, men en försämring av anställningstryggheten för arbetstagare har långtgående konsekvenser för enskilda individers livshantering. Ändringen skulle för ungefär en tredjedel av arbetstagarna skapa en situation där ingen under årtionden skulle veta på vilken grund och varför anställningsförhållandet plötsligt kan upphöra. Dessutom konstaterades det att arbetsklimatet som psykosocialt fenomen i arbetsgemenskapen är en diffus, mångfasetterad och flertydig fråga. I propositionen har inte angetts några instruktioner om tolkningen av hur det i bestämmelsen angivna lindrigare åsidosättandet eller brottet mot arbetsförpliktelserna eller det osakliga uppförandet ska tolkas när det undergräver förtroendeförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren eller försvårar arbetsgivarens eller arbetsgemenskapens verksamhet. Det nya begreppet förtroendeförhållande förblir oklart.

Omplaceringsskyldigheten bör inte kategoriskt uteslutas i fråga om arbetsgivare som har färre anställda än ett visst antal. En sådan avgränsning kan i praktiken utgöra en anställningströskel för arbetsgivare som har 19 anställda och t.ex. flera verksamhetsställen.

Dessutom fästes i yttranden från både aktörer som företräder arbetsgivare och aktörer som företräder löntagare uppmärksamhet vid att det är svårt att se hur de föreslagna lindrigare grunderna för uppsägning skiljer sig från de i 1 mom. angivna normala uppsägningsgrunderna som har samband med arbetstagarens person.

Efter remisstiden gjordes flera ändringar i propositionsutkastet. Avgränsningen av antalet anställda, som väckt mycket kritik, slopades. Regeringen beslutade att genomföra en ändring av bestämmelsen om uppsägningsgrunder på så sätt att små arbetsgivares särskilda omständigheter ska beaktas i den sammantagna bedömningen av uppsägningsgrunden. Dessutom ska tiden utan ersättning inom utkomstskyddet för arbetslösa förkortas från nuvarande 90 dagar till

60 dagar i situationer där arbetsgivaren har avslutat anställningsförhållandet av en orsak som beror på arbetstagaren. Den föreslagna lättningen gäller arbetstagare i företag av alla storlekar. Motiveringen till propositionen behandlades i en sakkunnigrupp på trepartsbasis som arbets- och näringsministeriet sammankallat.

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav ett utlåtande om utkastet till proposition. Utlåtandet gällde det propositionsutkast där förslaget var att skapa en separat uppsägningströskel för arbetsgivare som har färre än tio anställda. Enligt rådet har man i propositionsutkastet på ett exemplariskt sätt utnyttjat forskningsdata för att bedöma sysselsättningseffekterna. Utkastet ger en ganska god uppfattning om nivån på anställningstryggheten i andra länder. Enligt rådet fanns det också brister i bedömningen. I propositionen har det gjorts ändringar på basis de påpekade bristerna.

Det inbördes förhållandet mellan tröskeln för uppsägning och tröskeln för anställning har förtydligats. Rådet fäste uppmärksamhet vid att de föreslagna bestämmelserna var flertydiga, att rättspraxis behövs och att den utvecklas långsamt samt att antalet tvister eventuellt ökar. Propositionen ändrades senare så att antalet anställda hos arbetsgivaren beaktas i samband med helhetsprövningen av uppsägningsgrunden. Den separata uppsägningströskeln för små arbetsgivare slopades. Det nya regleringssättet bedöms vara klart mycket tydligare än det alternativ som bedömdes i rådet. Den modell som föreslås i propositionen bedöms således inte i väsentlig grad innehålla sådana osäkerhetsfaktorer som rådet avser.

Propositionens konsekvensbedömningar har ändrats så att de motsvarar den nya regleringsmodellen, men också kompletterats annars på basis av rådets utlåtande. De källor och antaganden som ligger bakom bedömningen av de könsrelaterade konsekvenserna har beskrivits utförligare än tidigare. Dessutom har det fästs större vikt vid hur lagändringen kan bidra till den osäkerhet som arbetstagare upplever i fråga om anställningsförhållandets kontinuitet, speciellt när det gäller icke-organiserade arbetstagare.

Konsekvensbedömningen av ändringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa har med anledning av utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen kompletterats med ett avsnitt om likabehandling av arbetssökande. Frågan behandlas också särskilt i avsnittet om propositionens förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning. I bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna har dessutom redogjorts för skäl till varför ändringens effekter med tanke på ansökningar om andra sociala förmåner inte kan bedömas närmare. Rådet för bedömning av lagstiftningen konstaterade också att bestämmandet och beräkandet av tiden utan ersättning kan vara förenade med tolkningsproblem. Till denna del har det i propositionen fästs uppmärksamhet vid att motiveringen ska vara entydig genom att det konstaterats att en tid utan ersättning även efter den föreslagna ändringen enbart ska föreläggas i situationer där anställningsförhållandet avslutats på grund av arbetssökandens förfarande som enligt en arbetskraftspolitisk bedömning ska betraktas som klandervärt.

7 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019.

Propositionen innehåller övergångsbestämmelser enligt vilka lagens bestämmelser ska tillämpas på arbetstagarens förfarande som har skett efter ikraftträdandet av lagen. Således tillämpas på avslutande av anställningsförhållanden på grund av brott mot och åsidosättande av förpliktelser som hänför sig till anställningsförhållandet samt förändringar av arbetsförutsättningarna som skett före ikraftträdandet av denna lag 7 kap. 2 § i arbetsavtalslagen i den lydelse den hade vid ikraftträdandet av denna lag. På motsvarande sätt tillämpas den arbetssökandes förfar-

rande som har skett före ikraftträdandet av denna lag 2 a kap. 1 § 1 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa i dess lydelse vid ikraftträdandet.

8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Den ändring som föreslås i bestämmelsen uppsägningsgrund

Propositionen har anknytning till grundlagen. Enligt 18 § 3 mom. i grundlagen ska grunderna för avslutande av anställningsförhållande utfärdas genom lag. Enligt bestämmelsen får ingen avskedas från sitt arbete utan laglig grund. Det har ansetts att bestämmelsen förutsätter att orsaker som möjliggör uppsägning, hävning eller upphävande av arbetsavtal ska utfärdas genom lag. För parterna i ett anställningsförhållande innebär bestämmelsen att enbart i lag reglerade grunder berättigar till avskedande (se RP 309/1993 rd s. 73). I grundlagsutskottets praxis har bestämmelsen sedermera konstaterats inbegripa alla sådana fall där en persons arbete som anställd hos någon annan i verkligheten upphör mot personens vilja (se GrUU 11/1996 rd). På grund av nämnda bestämmelse i grundlagen har de i arbetsavtalslagen föreslagna bestämmelserna om individbaserad uppsägning en stor principiell betydelse.

Även i internationella överenskommelser som är bindande för Finland förutsätts att det finns ett giltigt skäl för avslutande av arbetsavtal. Detta konstateras både i ILO:s konvention nr 158 och i artikel 24 i Europeiska sociala stadgan. Dessutom nämns i båda dokumenten grunder som inte är giltiga uppsägningsgrunder. Dessa grunder stämmer överens med arbetsavtalslagens gällande 7 kap. 2 § 2 mom. om förbjudna uppsägningsgrunder, som ska kvarstå oförändrade enligt propositionen. Arbetsavtalslagens bestämmelser om grunder för uppsägning uppfyller även efter de ändringar som föreslås i denna proposition de krav som ställs i nämnda internationella dokument och tillsynspraxisen för dokumenten.

Beaktandet av antalet anställda hos arbetsgivaren i den sammantagna bedömningen av uppsägningsgrunden på det sätt som föreslås i denna proposition är inte problematiskt med tanke på 18 § i grundlagen eller internationella förbindelser som är bindande för Finland. Genom ändringen lyfts ett särskilt bedömningskriterium upp på lagnivå. Det kriteriet beaktas redan i viss mån i tillämpningspraxisen för den gällande lagen. Bestämmelsen förutsätter även i fortsättningen att det finns en saklig och vägande grund för uppsägning. Dessutom ska 7 kap. 2 § 2—5 mom. i arbetsavtalslagen tillämpas i företag av alla storlekar.

Eftersom den föreslagna ändringen uttryckligen gäller dem som är anställda hos små arbetsgivare, behöver propositionen även bedömas med tanke på 6 § 1 mom. i grundlagen. Det momentet innehåller ett allmänt krav på jämlikhet, att alla är lika inför lagen. Kravet på jämlikhet riktas också till lagstiftaren. En lag som utan en allmänt godtagbar grund, alltså godtyckligt, försätter medborgare eller grupper av medborgare i bättre eller sämre ställning än andra skulle strida mot bestämmelsen.

Likabehandlingsbestämmelsen kräver ändå inte att alla medborgare i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. Samtidigt kan det vara typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhällligt intresse behandlar människor olika, bl.a. för att främja faktisk jämlikhet. Av grundlagsutskottets praxis framgår också att det av kravet på jämlikhet inte följer strikta gränser för lagstiftarens prövning när syftet är att stifta lagar enligt de krav som den samhällliga utvecklingen vid en viss tid kräver (RP 309/1993 rd, s. 46 och GrUU 31/2014 rd, s. 3). På grund av detta är tröskeln hög för att konstatera att en viss lag strider mot 6 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 52/2016 rd, s. 5). Ur grundlagens likabehandlingsbestämmelser har grundlagsutskottet också i olika sammanhang härlett kravet att särbehandlingar av personer inte får vara godtyckliga och att skillnaderna inte får bli oskäligen (GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 60/2002 rd, s. 2, GrUU 18/2006 rd, s. 2).

När propositionen bedöms ur jämlikhetsperspektivet är det viktigt att notera att den föreslagna regleringen baserar sig på de olika omständigheterna hos små och hos stora arbetsgivare. Små arbetsgivare kan ha sämre möjligheter att bära konsekvenserna av klandervärt förfarande oberoende av om konsekvenserna utgörs av ekonomisk skada, försvagad verksamhet i arbetsgemenskapen eller brist på förtroende. I en sådan situation ska i lagstiftningen också beaktas arbetsgivarens ställning, så att regleringen kan anses mer skäligen och balanserad för båda parterna i anställningsförhållandet. Särbehandlingen kan således inte anses godtycklig, utan den baserar sig på olika förhållanden hos arbetsgivarna.

Regleringen syftar till att sänka tröskeln för anställning. Därför kan propositionen anses ha samband med det allmännas uppgift att främja sysselsättningen som anges i 18 § 2 mom. i grundlagen. Även om bestämmelsernas effekter på basis av forskningslitteratur är osäkra, bedöms att den föreslagna ändringen har positiva effekter när det gäller tröskeln för anställning. Den föreslagna ändringen kan uppmuntra små arbetsgivare att anställa ny personal, när de behöver mer arbetskraft. Om en arbetstagare sägs upp med stöd av den nya bestämmelsen, anställs oftast en ny person i stället för honom eller henne. Sysselsättningseffekten blir positiv åtminstone för incitamentseffektens del.

Ändring av lagen om utkomtskydd för arbetslösa

Enligt förslaget ska 2 a kap. 1 § i lagen om utkomtskydd för arbetslösa ändras. I den paragrafen föreskrivs hur orsaken till anställningsförhållandets upphörande påverkar rätten att få arbetslöshetsförmåner. Paragrafen har till de viktigaste delarna utfärdats med grundlagsutskottets medverkan (i synnerhet GrUU 2/2012 rd).

I bedömningen av villkoren för utkomtskydd för arbetslösa är utkomstpunkten den i 19 § 2 mom. i grundlagen föreskrivna rätten till grundläggande försörjning. Grundlagsutskottet har ansett det möjligt med utkomtskyddspåföljder under vilka arbetslöshetsförmån inte betalas. Utskottets syn är att när rätten till en förmån fränkänns som sanktion bör detta stå i motiverad proportion till vilka omständigheter som kan läggas den arbetslösa till last. Avbrotten i ersättningen kan inte heller göras så långa att den grundlagsfästa skyldigheten kringgås. (GrUU 43/2001 rd, GrUU 46/2002 rd, GrUU 2/2012 rd).

Genom ändringen av lagen om utkomtskydd för arbetslösa jämkas längden på tiden utan ersättning på grundval av att anställningsförhållandet upphört från 90 dagar till 60 dagar, eftersom antalet anställda hos arbetsgivaren enligt ändringen av arbetsavtalslagen ska beaktas vid den sammantagna bedömningen av uppsägningsgrunden. När de villkor som anges i arbetsavtalslagen uppfylls, kan en arbetstagare sägas upp på lindrigare grunder än för närvarande. Det ska alltid vara fråga om situationer där tiden utan ersättning, på det sätt som grundlagsutskottet avser, entydigt beror på arbetstagarens uppförande (GrUU 46/2002 rd). Ändringen av lagen om utkomtskydd för arbetslösa motsvarar de av grundlagsutskottets synpunkter som framgår av nämnda utlåtanden.

Jämlikheten tryggas i 6 § 1 mom. i grundlagen. Detta har betydelse med tanke på ändringen av lagen om utkomtskydd för arbetslösa, eftersom ett förfarande som kan läggas den arbetssökande till last och som lett till att anställningsförhållandet upphört enligt en arbetskraftspolitisk bedömning kan vara lika klandervärt, oberoende av det antal anställda som den arbetssökandes tidigare arbetsgivare har.

Ändringen av lagen om utkomtskydd för arbetslösa ska gälla samtliga situationer där arbetsgivaren avslutat anställningsförhållandet av en orsak som beror på arbetstagarens person. Alternativt skulle det kunna föreskrivas att en 60 dagar lång tid utan ersättning ska föreläggas om arbetstagaren sagts upp av en orsak som har samband med arbetstagarens person och anta-

RP 227/2018 rd

let anställda hos arbetsgivaren, på det sätt som förutsätts i arbetsavtalslagen, har beaktats i den sammantagna bedömningen av uppsägningsgrunden. Detta skulle dock leda till att det för arbetssökande som varit anställda hos större arbetsgivare skulle föreläggas klart längre tider utan ersättning. Ett sådant likabehandlingsproblem skulle uppkomma t.ex. i en situation där både en arbetstagare som varit anställd hos en arbetsgivare med få anställda och en arbetstagare som varit anställd hos en arbetsgivare med många skulle sägas upp på grund av samma slags förfarande. För den ena arbetstagaren skulle då föreläggas en 60 dagar lång tid utan ersättning och för den andra en 90 dagar lång tid utan ersättning, fast deras förfaranden som lett till att anställningsförhållandena upphört skulle varit lika klandervärda.

Det ovannämnda jämlikhetsproblemet kan inte lösas så att en 60 dagar lång tid utan ersättning endast tillämpas på arbetssökande som med stöd av den ändring som föreslås i 7 kap. 2 § i arbetsavtalslagen har sagts upp av en arbetsgivare med ett litet antal anställda och uppsägningsgrunden skulle ha förelegat även om antalet anställda hos arbetsgivaren inte hade beaktats. Risken med en sådan lösning skulle vara att arbets- och näringsbyråns tillämpningspraxis i fråga om uppsägningsgrunden skulle kunna bli oenhetlig till följd av de många olika situationerna och fallspecifika omständigheterna.

Också de arbetssökande som skulle ha kunnat sägas upp med stöd av nuvarande 7 kap. 2 § i arbetsavtalslagen kommer att ha nytta av den föreslagna ändringen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Med beaktande av syftet med ändringen av arbetsavtalslagen torde detta dock inte kunna anses strida mot 6 § 1 mom. i grundlagen.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av 7 kap. 2 § i arbetsavtalslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i arbetsavtalslagen (55/2001) 7 kap. 2 § 1 mom. som följer:

7 kap.

Grunder för uppsägning av arbetsavtal

2 §

Uppsägningsgrunder som har samband med arbetstagarens person

Som sakliga och vägande grunder för uppsägning som beror på eller har samband med arbetstagarens person kan anses allvarligt brott mot eller åsidosättande av sådana förpliktelser som följer av arbetsavtalet eller lag och som är av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet samt en väsentlig förändring av de personliga arbetsförutsättningar på grund av vilka arbetstagaren inte längre kan klara av sina arbetsuppgifter. Vid bedömningen av om det är fråga om sakliga och vägande grunder ska det vid en sammantagen bedömning tas hänsyn till antalet anställda hos arbetsgivaren samt arbetsgivarens och arbetstagarens omständigheter som en helhet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På ett sådant förfarande från arbetstagarens sida som ägt rum före ikraftträdandet av denna lag tillämpas 7 kap. 2 § i den lydelse den hade vid ikraftträdandet av denna lag.

2.

Lag

om ändring av 2 a kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) 2 a kap. 1 § 1 mom., sådant det lyder i lag 288/2012, som följer:

2 a kap.

Förfaranden som är arbetskraftspolitiskt klandervärda

RP 227/2018 rd

1 §

Att lämna arbetet och att bli uppsagd

En arbetssökande har inte rätt till arbetslöshetsförmåner

- 1) under 90 dagar från anställningsförhållandets upphörande, om han eller hon utan giltig orsak har lämnat sitt arbete,
 - 2) under 60 dagar från anställningsförhållandets upphörande, om han eller hon själv har varit orsak till att anställningsförhållandet upphört,
 - 3) under 30 dagar från anställningsförhållandets upphörande, om arbetet skulle ha varat högst fem dagar.
-

Denna lag träder i kraft den 20 .

På ett sådant förfarande från den arbetssökandes sida som ägt rum före ikraftträdandet av denna lag tillämpas 2 a kap. 1 § 1 mom. i den lydelse det hade vid ikraftträdandet av denna lag.

Helsingfors den 8 november 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Arbetsminister Jari Lindström

1.

Lag

om ändring av 7 kap. 2 § i arbetsavtalslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i arbetsavtalslagen (55/2001) 7 kap. 2 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

7 kap.

Grunder för uppsägning av arbetsavtal

Grunder för uppsägning av arbetsavtal

2 §

2 §

*Uppsägningsgrunder som har samband med
arbetstagarens person*

*Uppsägningsgrunder som har samband med
arbetstagarens person*

Som sakliga och vägande grunder för uppsägning som beror på eller har samband med arbetstagarens person kan anses allvarligt brott mot eller åsidosättande av sådana förpliktelser som följer av arbetsavtalet eller lag och som är av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet samt en väsentlig förändring av de personliga arbetsförutsättningar på grund av vilka arbetstagaren inte längre kan klara av sina arbetsuppgifter. Vid bedömningen av om det är fråga om sakliga och vägande grunder skall arbetsgivarens och arbetstagarens omständigheter beaktas som en helhet.

Som sakliga och vägande grunder för uppsägning som beror på eller har samband med arbetstagarens person kan anses allvarligt brott mot eller åsidosättande av sådana förpliktelser som följer av arbetsavtalet eller lag och som är av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet samt en väsentlig förändring av de personliga arbetsförutsättningar på grund av vilka arbetstagaren inte längre kan klara av sina arbetsuppgifter. Vid bedömningen av om det är fråga om sakliga och vägande grunder *ska det vid en sammantagen bedömning tas hänsyn till antalet anställda hos arbetsgivaren* samt arbetsgivarens och arbetstagarens omständigheter som en helhet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På ett sådant förfarande från arbetstagarens sida som ägt rum före ikraftträdandet av denna lag tillämpas 7 kap. 2 § i den lydelse den hade vid ikraftträdandet av denna lag.

2.

Lag

om ändring av 2 a kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) 2 a kap. 1 § 1 mom., sådant det lyder i lag 288/2012, som följer:

Gällande lydelse

2 a kap.

**Förfaranden som är arbetskraftspolitiskt
klandervärda**

1 §

Att lämna arbetet och att bli uppsagd

En arbetssökande som utan giltig orsak har lämnat sitt arbete eller själv har varit orsak till att anställningsförhållandet upphört, har inte rätt till arbetslöshetsförmåner under 90 dagar från anställningsförhållandets upphörande. Om arbetet skulle ha varit högst fem dagar, föreligger inte rätt till arbetslöshetsförmåner under 30 dagar.

Föreslagen lydelse

2 a kap.

**Förfaranden som är arbetskraftspolitiskt
klandervärda**

1 §

Att lämna arbetet och att bli uppsagd

En arbetssökande *har inte rätt till arbetslöshetsförmåner*

1) under 90 dagar från anställningsförhållandets upphörande, om han eller hon utan giltig orsak har lämnat sitt arbete,

2) under 60 dagar från anställningsförhållandets upphörande, om han eller hon själv har varit orsak till att anställningsförhållandet upphört,

3) under 30 dagar från anställningsförhållandets upphörande, om arbetet skulle ha varit högst fem dagar.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På ett sådant förfarande från den arbetssökandes sida som ägt rum före ikraftträdandet av denna lag tillämpas 2 a kap. 1 § 1 mom. i den lydelse det hade vid ikraftträdandet av denna lag.