

Social- och hälsovårdsutskottet

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

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

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 (RP 227/2018 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Timo Meling, arbets- och näringsministeriet
- äldre regeringssekreterare Nico Steiner, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Marjaana Maisonlahti, social- och hälsovårdsministeriet
- ekonomisk expert Heikki Taulu, Akava ry
- expert Mikko Räsänen, Finlands näringsliv rf
- chef för sociala frågor Pirjo Väänänen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Folkpensionsanstalten
- Företagarna i Finland rf
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- Työttömien Keskusjärjestö ry.

Inget yttrande av

- Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

I propositionen föreslås att arbetsavtalslagens (55/2001) bestämmelse om uppsägningsgrunder som har samband med arbetstagarens person ska ändras på så sätt att antalet anställda hos arbetsgivaren samt arbetsgivarens och arbetstagarens omständigheter beaktas som en helhet vid den

Utlåtande ShUU 8/2018 rd

sammantagna bedömningen av huruvida grunden är saklig och vägande på det sätt som förutsätts i fråga om uppsägningsgrunder. Samtidigt ska tiden utan ersättning inom utkomstskyddet för arbetslösa förkortas från nuvarande 90 dagar till 60 dagar i de situationer där arbetsgivaren har sagt upp eller upplöst ett anställningsförhållande av en orsak som beror på arbetstagaren. Syftet med propositionen är att sänka tröskeln för anställning för små arbetsgivare och att främja sysselsättningen. Social- och hälsovårdsutskottet tillstyrker propositionen med följande anmärkningar.

De uppsägningsgrunder som har samband med arbetstagarens person i enlighet med arbetsavtalslagen ska enligt propositionen annars förbli oförändrade men antalet anställda hos arbetsgivaren ska bättre än i dagsläget beaktas vid helhetsbedömningen. Enligt motiveringen till propositionen har bedömningen av antalet anställda hos arbetsgivaren inte kopplats till någon viss maximistorlek utan antalet anställda ska beaktas i helhetsbedömningen från fall till fall. Uttryckligen det att arbetsgivaren har ett litet antal anställda har betydelse, sägs det i motiven. Paragrafens formulering möjliggör bland annat beaktandet av arbetsgivarens storlek i helhetsbedömningen, beroende på hurdan överträdelse eller försummelse av arbetstagaren det handlar om. Utskottet tar fasta på att ordalydelsen av och motiveringarna till den föreslagna bestämmelsen är sådana att det beror på tillämpningspraxis i vilka situationer arbetsgivarens storlek är av betydelse för helhetsbedömningen.

Enligt utskottet är det bra att tiden utan ersättning inom utkomstskyddet för arbetslösa förkortas från nuvarande 90 dagar till 60 dagar. Tiden utan ersättning kommer att motsvara nuvarande praxis bara i fall där ett anställningsförhållande har avslutats på grund av arbetssökandes förfarande som enligt en arbetskraftspolitisk bedömning ska betraktas som klandervärt. Utskottet anser det motiverat att förkortningen av tiden utan ersättning gäller alla situationer där arbetsgivaren har sagt upp eller upplöst ett anställningsförhållande. Även om antalet anställda hos arbetsgivaren skulle beaktas vid bedömningen av grunden för en uppsägning eller upplösning av en arbetstagares anställningsförhållande, behandlas arbetstagarna lika oberoende av arbetsgivarens storlek när det gäller föreläggande av tiden utan ersättning.

Enligt propositionen kommer tiden utan ersättning att förbli 90 dagar i situationer där arbetstagaren själv har sagt upp sig. Med tanke på påföljdssystemet för systemet med utkomststöd för arbetslösa anses alltså det att en arbetstagare säger upp sig vara mer klandervärt än en uppsägning eller en upplösning av ett anställningsförhållande på arbetstagarens initiativ. Enligt utredning till utskottet skulle en utvidgning av tiden utan ersättning till att även omfatta situationer där en arbetstagare har sagt upp sig öka utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa med cirka 18,4 miljoner euro per år. Påföljdssystemets funktion är att bidra till att arbetstagarna stannar kvar i sina arbeten. En arbetstagare kan fortfarande säga upp sig från sitt arbete utan tiden utan ersättning om det för uppsägningen finns en giltig orsak enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Utskottet tar fasta på att det är svårt att bedöma förslaget sysselsättningseffekter. Därför kan den sammanlagda effekten av den föreslagna ändringen på förmånsutgifterna för systemet med utkomststöd för arbetslösa inte bedömas på ett pålitligt sätt. Enligt propositionen ökar de föreslagna ändringarna förmånsutgifterna för systemet med utkomststöd för arbetslösa med 11 miljoner euro, varav statens andel är 6,8 miljoner euro. Uppskattningen om att förmånsutgifterna kommer att öka grundar sig på att tiden utan ersättning ska förkortas. Utöver att tiden utan ersättning förkortas kan förmånsutgifterna öka på grund av att arbetslöshetsperioderna eventuellt kan öka till

Utlåtande ShUU 8/2018 rd

följd av de föreslagna ändringarna. Ökningen av utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa kan dock dämpas på grund av att tider utan ersättning eventuellt kan bli fler. Utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa kan dessutom minska om de små arbetsgivarnas tröskel för anställning blir lägre och om sysselsättningen ökar i enlighet med propositionens målsättning.

Dessutom konstaterar utskottet att propositionen kan ha konsekvenser för beviljande av allmänt bostadsbidrag och utkomststöd. Enligt propositionen kan dessa konsekvenser dock inte uppskattas. En lindring av uppsägningsgrunden kan öka antalet arbetslöshetsperioder och tider utan ersättning, varvid behovet av bostadsbidrag och utkomststöd ökar. Å andra sidan kan förkortningen av tiden utan ersättning minska behovet av bostadsbidrag och utkomststöd.

Allt som allt kan det konstateras att propositionen har både konsekvenser som ökar och konsekvenser som minskar arbetslöshetsperioder och utgifter för social trygghet. Utskottet ser det som viktigt att man följer effekterna av lindringen av uppsägningsgrunden på antalet arbetslöshetsperioder och föreläggande av tider utan ersättning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 4.12.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Krista Kiuru sd
vice ordförande Hannakaisa Heikkinen cent
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Arja Juvonen saf
medlem Niilo Keränen cent
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Aino-Kaisa Pekonen vänst
medlem Pekka Puska cent
medlem Sari Raassina saml
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Martti Talja cent.

Utlåtande ShUU 8/2018 rd

Sekreterare var

utskottsråd Sanna Pekkarinen.

Utlåtande ShUU 8/2018 rd

AVIKANDE MENING 1

Motivering

Vi understöder den föreslagna ändringen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa om en förkortning av den tid utan ersättning som föreläggs på grundval av att anställningsförhållandet upphört från nuvarande 90 dagar till 60 dagar i situationer där arbetsgivaren har avslutat anställningsförhållandet av en orsak som beror på arbetstagaren (lagförslag 2). I detta avseende omfattar vi utskottets utlåtande.

Vi lämnar dock en avvikande mening i fråga om den föreslagna ändringen av arbetsavtalslagen (lagförslag 1). I propositionen föreslås en ändring av 7 kap. 2 § 1 mom. på så sätt att man i helhetsbedömningen av grunder för en uppsägning som har samband med arbetstagarens person samt bedömningen av huruvida grunderna är sakliga och vägande skulle beakta antalet anställda hos arbetsgivaren samt arbetsgivarens och arbetstagarens omständigheter i sin helhet. Syftet med ändringen skulle vara att jämfört med nuläget framhäva betydelsen av antalet anställda hos arbetsgivaren i helhetsprövningen, så att små arbetsgivares särskilda omständigheter skulle få större tyngd i avvägandet av uppsägningsgrunden än i den nuvarande lagen och rättspraxis. Syftet är att på så sätt sänka tröskeln för anställning för små arbetsgivare och att främja sysselsättningen.

Vi anser att förslaget är onödigt eftersom antalet anställda redan i dagsläget beaktas vid helhetsbedömningen. Förslaget är dåligt motiverat, vilket också har framgått vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet. Förslaget kommer att skapa osäkerhet på arbetsmarknaden eftersom ingen har kunnat bedöma vad det innebär i praktiken. Det bör också noteras att sysselsättningseffekterna just inte backas upp av forskning och empiri i de sakkunnigbedömningar som ingår i regeringens proposition.

Avvikande mening

Vi föreslår

att lagförslag 2 godkänns enligt social- och hälsovårdsutskottets utlåtande och

att lagförslag 1 förkastas.

Helsingfors 4.12.2018

Anneli Kiljunen sd
Kristiina Salonen sd
Veronica Rehn-Kivi sv
Krista Kiuru sd

AVVIKANDE ENING 2

Motivering

Regeringen föreslår att arbetsavtalslagens (55/2001) bestämmelse om uppsägningsgrunder som har samband med arbetstagarens person ska ändras på så sätt att antalet anställda hos arbetsgivaren samt arbetsgivarens och arbetstagarens omständigheter i fortsättningen ska beaktas som en helhet vid bedömningen av huruvida uppsägningsgrunden är saklig och vägande. Därtill föreslår regeringen att lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) ska reformeras på så sätt att en så kallad karenstid, det vill säga den tid utan ersättning som föreläggs på grundval av att anställningsförhållandet upphört, ska förkortas till 60 dagar från nuvarande 90 dagar i fall där arbetsgivaren har avslutat anställningsförhållandet av en orsak som beror på arbetstagaren.

De gröna ser med tillfredsställelse på att regeringen backade några steg och i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna ändrade sin ursprungliga proposition som utgick ifrån arbetsplatsens storlek. Det är bra att enighet nåddes genom samarbete och att man inte skapade en första och andra klassens arbetsmarknad i Finland. Vi understöder också en förkortning av karenstiden.

Propositionen har dock en problematisk utgångspunkt då den slutliga innebörden av lagtextens begrepp antalet anställda i verkligheten skulle framgå av lagens tolkningspraxis. Likaså syns propositionens faktiska effekter på sysselsättningen först senare.

Regeringens syfte med propositionen har varit att sänka tröskeln för att anställa arbetstagare. I ljuset av detta är propositionens grundläggande utgångspunkt felaktig eftersom inverkan av att göra det lättare att säga upp arbetstagare enligt sakkunnigutlåtandena inte är betydande för företagets vilja eller förmåga att anställa nya personer. Dessutom har man under innevarande regeringsperiod redan förlängt prövotidens maximilängd till sex månader, vilket har gett arbetsgivaren mer tid att bedöma arbetstagarens lämplighet för sina uppgifter.

Regeringen Sipiläs sysselsättningspolitik har försvagat arbetstagarnas ställning och arbetslösa har drabbats av regeringens nedskärningspolitik. Förkortningen av tiden för återanställningsskyldigheten och indexfrysningarna drabbar arbetslösa redan nu. Den orättvisa aktiveringsmodellen har skurit ner utkomstskyddet för en stor del arbetslösa. Regeringen har inte heller lyckats reformera familjeledigheter fast det nuvarande systemet med familjeledigheter är osmidigt och förleder strukturella problem som är bekanta sedan länge.

De gröna anser att det behövs mer stöd och uppmuntran i sysselsättningspolitiken. De gröna vill förnya arbetsmarknaden genom att öka utbildningen, underlätta anställningen av en första och en andra arbetstagare och öka lönesubventionens belopp. Frivilliga studier för arbetslösa bör underlättas. De gröna vill utveckla den sociala tryggheten mot en basinkomst som ger trygghet i alla situationer och gör det alltid lönsamt att ta emot arbete.

Avvikande mening

Jag föreslår

Utlåtande ShUU 8/2018 rd
Avvikande mening 2

att lagförslag 2 godkänns enligt social- och hälsovårdsutskottets utlåtande,

att lagförslag 1 förkastas och

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 4.12.2018

Outi Alanko-Kahiluoto gröna

AVVIKANDE MENING 3

Motivering

Bland propositionens målsättningar hänvisas det till att skapa nya arbetstillfällen, men i ljuset av forskningsdata svarar den föreslagna försvagningen av uppsägningsskyddet inte mot målsättningen. Enligt konsekvensbedömningen är uppsägningsskyddets inverkan på nettoförändringen av sysselsättningen och arbetslösheten oklar utifrån både teoretisk och empirisk forskning.

I Finland är skyddet mot kollektiva uppsägningar bland de lägsta i de europeiska länderna och skyddet mot personbaserad uppsägning är i stort sett av europeiskt genomsnitt. Enligt OECD:s sammandrag av indikatorer är uppsägningsskyddet i Finland lägre än genomsnittet i både OECD-länderna och EU-länderna.

Utifrån en internationell jämförelse kan man inte säga att ett för högt uppsägningsskydd skulle vara något viktigt problem på den finska arbetsmarknaden. Redan den gällande lagstiftningen möjliggör personbaserad uppsägning i situationer där en arbetstagare till exempel har betett sig osakligt eller försummat sina arbetsuppgifter på ett allvarligt sätt.

Bland propositionens målsättningar nämns också en förbättring av små arbetsgivares rättssäkerhet i samband med anställningsförhållanden medan det i konsekvensbedömningen står att den nya regleringen i början kan medföra rättslig osäkerhet. Enligt konsekvensbedömningen kan propositionen också öka arbetstagarnas upplevda osäkerhet om anställningsförhållandets kontinuitet. Även om propositionens konsekvenser beror på en rättspraxis som etableras senare finns det en risk för att godtyckliga uppsägningar ökar i synnerhet under en övergångsperiod då nya riktlinjer dras.

Om rättspraxis i fråga om uppsägningar blir mycket mer tillåtande för små företag än tidigare, försätts arbetstagarna i en sinsemellan ojämlik ställning på grund av företagets storlek. Försvagningen av uppsägningsskyddet kan höja tröskeln för att ingripa i missförhållanden på arbetsplatsen samt öka risken för diskriminering och kränkande behandling.

Regeringen föreslår också att den tid utan ersättning som föreläggs på grundval av att anställningsförhållandet upphört ska förkortas från nuvarande 90 dagar till 60 dagar i situationer där arbetsgivaren har avslutat anställningsförhållandet av en orsak som beror på arbetstagaren.

Vänsterförbundet understöder slopandet av arbetskraftspolitiska karenstider av straffkaraktär helt och hållet och anser att propositionen i det avseende är ett steg i rätt riktning men att dess betydelse är ringa.

Av nämnda orsaker är däremot lagförslaget om uppsägningsgrunderna svagt motiverat. Det försämrar arbetstagarnas ställning och ökar ojämlikheten bland dem. Därför bör det inte godkännas. Jag föreslår således att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet godkänner lagförslag 2 i enlighet med social- och hälsovårdsutskottets utlåtande och förkastar lagförslag 1.

Utlåtande ShUU 8/2018 rd
Avvikande mening 3

Avvikande mening

Jag föreslår

*att lagförslag 2 godkänns enligt social- och hälsovårdsutskottets utlåtande och
att lagförslag 1 förkastas.*

Helsingfors 4.12.2018

Aino-Kaisa Pekonen vänst