Jaana Paanetoja
OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti
(Itä-Suomen ja Lapin yliopisto) 11.10.2016

LAUSUNTO

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 105/2016 vp laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 105/2016 vp, jossa ehdotetaan muutettaviksi työsopimuslakia, merityösopimuslakia sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia. Esityksen mukaan pitkäaikaistyöttömän saisi palkata työnantajan aloitteesta määräaikaiseen työsuhteeseen ilman tällä hetkellä vaadittavaa perusteltua syytä. Lisäksi koeajan enimmäispituutta pidennettäisiin kuuteen kuukauteen, ja työnantajalla olisi oikeus jatkaa koeaikaa, jos työntekijä on koeaikana ollut työkyvyttömyyden tai perhevapaan vuoksi poissa työstä. Esityksessä ehdotetaan myös työnantajan takaisinottovelvollisuuden kestoajan lyhentämistä nykyisestä yhdeksästä kuukaudesta neljään kuukauteen. Työsuhteen kestettyä 12 vuotta takaisinottoaika olisi kuitenkin kuusi kuukautta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan eräitä teknisluonteisia korjauksia. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Esityksen tavoitteena on pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti parantaa pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksia, madaltaa työnantajan työllistämiskynnystä ja lisätä työnantajien kasvuhalukkuutta. Edellä mainittuja tavoitteita hallitus pyrkii edistämään pidentämällä koeaikaa, mahdollistamalla pitkäaikaistyöttömän palkkaamisen enintään kolmeen yhteensä alle vuoden mittaiseen määräaikaiseen työsuhteeseen ilman eri perustetta ja lyhentämällä eräisiin irtisanomisiin liittyvää takaisinottovelvoitetta. Esityksillä pyritään alentamaan kynnystä, joka hallituksen mukaan on

erityisesti pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on uusien työntekijöiden palkkauksessa. Toimenpiteillä on tarkoitus vähentää uuden työntekijän palkkaamiseen liittyviä oikeudellisia ja taloudellisia riskejä, millä uskotaan olevan työllisyyttä parantavia vaikutuksia.

Esitän kunnioittavasti valiokunnalle lausuntonani seuraavan.

1. Lähtökohdat

Hallituksen esitykseen liittyy merkittäviä kysymyksiä, joista voidaan mainita ainakin seuraavat:

- työlainsäännösten suojan kohde sekä suojan sisältö ja funktio
- peruste työntekijän suojeluperiaatteesta poikkeamiseen
- epäselvät ja puutteelliset perustelut
- säännösten muotoilun ongelmat
- säännösten heikko vaikuttavuuden arviointi sekä
- epävarmuus ja -selvyys hallituksen työllistymisen ja työllistämisen helpottamiseksi asettamien tavoitteiden saavuttamista.

Hallituksen esityksen mukaan työsopimuslain 1 luvun 3 a § (määräaikaisen työsopimuksen tekeminen pitkäaikaistyöttömän kanssa) koskisi pitkäaikaistyöttömiä henkilöitä. Nykytilan arvioinnin mukaan suurin osa, noin 59 prosenttia pitkäaikaistyöttömistä on miehiä. Ehdotettu säännös saattaa olla ristiriidassa perustuslain 6 §:n 1 - 2 ja 4 momenttien kanssa. Kun mainitulla työsopimuslain säännöksellä pyritään edistämään vain yksittäisen ryhmän työllistymistä ja toisaalta heikentämään tämän yksittäisen työntekijäryhmän työsuhdeturvaa, saattaa olla paikallaan arvioida säännöstä myös perustuslain 18 §:n 1 momentin toisen virkkeen (julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta) näkökulmasta.

2. Yksityiskohtaiset huomiot

a) Nykytilan arvio

Nykytilan arviointi on osittain aukollista. Muun muassa takaisinottovelvoite saneerausmenettelyn johdosta tapahtuvan irtisanomisen perusteella on jäänyt kokonaan selvittämättä, vaikka ehdotettu 6 luvun 6 § muutos vaikuttaa myös siihen. Takaisinottovelvoitteen suhde työnantajan työsuhteessa oleviin työntekijöihin kohdistuvaan työn tarjoamisvelvoitteeseen on myös kuvattu puutteellisesti. Esityksessä todetaan, että: ”Irtisanottu työntekijä ei sen sijaan syrjäytä sellaisia työntekijöitä, joiden työsuhde on vielä voimassa. Lomautetuilla työntekijöillä ja lisätyötä haluavilla osa-aikaisilla työntekijöillä on siten ensisijainen oikeus tarjolla olevaan työhön.”. Tässä tulisi mainita myös lomautus- ja irtisanomisuhan alaiset työntekijät sekä ne työntekijät, jotka on irtisanottu kollektiiviperusteella tai ei-vakavalla henkilöön liittyvällä perusteella mutta joiden irtisanomisaika ei ole vielä päättynyt. Edelleen olisi tullut kiinnittää huomiota muun muassa perhevapaalta ja vuorotteluvapaalta palaavan työntekijän etusijaan palata työhönsä.

b) Määräaikainen työsopimus pitkäaikaistyöttömän kanssa

Tällä hetkellä määräaikaisen työsopimuksen solmiminen työnantajan aloitteesta edellyttää aina perusteltua syytä. Tämä vaatimus on asetettu nimenomaan siksi, että työsopimuksen kestoaikaa koskevalla valinnalla ei päästäisi kiertämään työsuhdeturvaa koskevia pakottavia säännöksiä.

Määräaikaisen työsopimuksen solmimista edellyttävää syytä koskeva säännös lisättiin työsopimuslakiin vuonna 1984. Solmimisen perusteesta säätämistä perusteltiin 1980-luvulla sillä, että laissa oli estettävä mahdollisuus työsuhdeturvaa koskevien säännösten kiertämiseen työsopimuksen muodon valinnan avulla. Toisaalta lainsäätäjälle oli selvää, että muilta osin ei ollut syytä rajoittaa mahdollisuutta vapaasti valita työsopimuksen muotoa. Kysymys oli siis ainoastaan tavoitteesta estää työsuhdeturvan kiertäminen. Säätämällä määräaikaisen työsopimuksen solmimisen edellytyksistä ei tavoiteltu määräaikaisen työsopimuksen käytön rajoittamista tilanteissa, joissa käytännön työelämän tarpeet sitä edellyttävät.

Määräaikaisen työsopimuksen solmiminen on siis tällä hetkellä mahdollista aina, jos työnantajalla on tilapäinen työvoiman tarve, joka täyttää laissa säädetyn perustellun syyn vaatimuksen. Perustelluksi syyksi kelpaa jo tällä hetkellä mikä tahansa tehtävään työhön tai työnantajan toimintaan liittyvä seikka, joka ei synnytä pysyvää työvoiman tarvetta. Nykyinen sääntely estää määräaikaisen työsopimuksen käytön työsuhdeturvan kiertämiseksi. Toisaalta työsopimus voidaan solmia määräaikaisena aina, jos työntekijän itse haluaa sitoutua työhön vain määräajaksi.

Määräaikaisen työsopimuksen solmimista koskeva työsopimuslain 1 luvun 3 §:n 2 momentti kuuluu ns. työsopimuslain ”kovaan ytimeen”, josta ei voi poiketa työntekijän haitaksi millään sopimuksella. Nyt lainsäätäjä pyrkii toteuttamaan muutoksen lainsäädäntöteitse ja nimenomaan mahdollistamaan määräaikaisen työsopimuksen solmimisen, vaikka työnantajan työvoiman tarve tehtävään olisi pysyvä. Kysymys olisi merkittävästä työntekijän suojan heikentämisestä ja työlainsäädännön perusteisiin puuttumisesta.

Mitään vakuuttavaa perustelua ehdotukselle ei ole kyetty esittämään. Työllistämisen helpottumisen tai halukkuuden kohoaminen muutoksen myötä on esitetty vain olettamana. Vakuuttavia perusteluja ei ole myöskään esitetty sille, että pitkäaikaistyöttömien työhön pääsy helpottuisi muutoksen myötä. Jos esityksellä tavoiteltavia vaikutuksia ei voida edes kohtuullisesti arvioida, vaikuttaa sääntely turhalta – varsinkin, kun säännöksen soveltaminen lisää TE-hallinnon työtaakkaa.

Ehdotettu säännös rajoittaisi pitkäaikaistytöttömän kanssa solmittavan määräaikaisen työsopimuksen enimmäiskestoa. Se ei näyttäisi kuitenkaan estävän sitä, että työnantaja solmii eri pitkäaikaistyöttömien kanssa peräkkäin samaa työtä koskevan määräaikaisen työsopimuksen. Työnantajien pysyvien tehtävien teettäminen jatkuvasti määräaikaisten työsopimusten perusteella näyttäisi siis olevan mahdollista, jos työsopimus solmittaisiin ehdotetun työsopimuslain 1 luvun 3 a §:n tarkoittaman pitkäaikaistyöttömän kanssa (tehtävä pysyy, mutta sitä suorittava pitkäaikaistyötön vaihtuu). Se, onko näin tosiaan tarkoitettu, jää epäselväksi. Jos työsopimuksen solmiminen kytketään työntekijään eikä sen ohella myös työnantajaan (esimerkiksi säätämällä, että työnantaja saa solmia samassa tehtävässä vain yhden kerran tiettynä aikana työsopimuslain 1 luvun 3 a §:ssä tarkoitetun sopimuksen), olisi mahdollista teettää pysyviä tehtäviä jatkuvasti (eri) pitkäaikaistyöttömillä.

Työttömällä ja työttömällä työnhakijalla tarkoitetaan samaa kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 3 §:ssä (henkilö, joka ei ole työsuhteessa eikä työttömyysturvalain 2 luvussa tarkoitetulla tavalla työllisty päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssään ja joka ei ole työttömyysturvalain 2 luvussa tarkoitettu päätoiminen opiskelija; työttömänä pidetään myös työsuhteessa olevaa, joka on kokonaan lomautettu tai jonka säännöllinen viikoittainen työskentelyaika on alle 4 tuntia).

> Jos henkilö on työskennellyt ns. nollasopimuksen perusteella satunnaisesti niin, että säännöllinen viikoittainen työaika on ollut alle 4 tuntia 12 kuukauden aikana, pidetään häntä esityksen mukaan työttömänä. Tämä saattaa johtaa siihen, että ainakin eräiden nollasopimusten määräaikaisuus kasvaa.
>
> Myös kokonaan lomautettua henkilöä pidetään työttömänä, joten hänen kanssaan voitaisiin 12 kuukauden aikarajan täytyttyä solmia määräaikainen työsopimus. Tässä kohdin ei ole otettu huomioon työsopimuslain 5 luvun 6 §:n 2 momenttia, jonka mukaan työntekijällä on oikeus irtisanoa lomautuksen ajaksi toisen työnantajan kanssa tekemänsä työsopimus sen kestosta riippumatta viiden päivän irtisanomisaikaa noudattaen. Eli ainakin perusteluissa olisi ollut syytä ottaa esille, että pitkäaikaistyöttömäksi katsottavan lomautetun kanssa solmittu määräaikainen työsopimus voi työntekijän puolelta päättyä kesken sopimuskauden.

Määräaikainen työsopimus velvoittaa sopijapuolia puolin ja toisin koko sovitun sopimuskauden. Määräaikainen työsopimus ei siis ole normaalisti irtisanottavissa kesken sopimuskauden, ellei sellaisesta ole erikseen sovittu. Jos pitkäaikaistyötön sitoutuu työsopimuslain 1 luvun 3 a §:n mukaisesti määräaikaiseen työsopimukseen, on hän myös velvollinen täyttämään sen velvoitteet koko sopimuskauden ilman irtisanoutumismahdollisuutta. Irtisanoutuminen ei siis olisi mahdollista, vaikka pitkäaikaistyötön saisi muualta toistaiseksi voimassa olevan työn. Vaikka en lähtökohtaisesti kannata työsopimuslain 1 luvun 3 a §:n säätämistä, tulisi siinä joka tapauksessa säätää sopimuskauden aikaisesta työntekijän käytettävissä olevasta irtisanomismahdollisuudesta.

Säännösmuotoiluun liittyy epäselvyyksiä. Ensiksi henkilön tulee olla työttömänä ”edellisen 12 kuukauden aikana”. Esityksestä ei kuitenkaan selviä, mistä lukien ko. 12 kuukauden aika lasketaan, ts. onko se työnantajan pyynnön esittämisajankohta vai joku muu. Toiseksi kahden viikon pituinen työsuhde ei katkaise työttömyyden yhdenjaksoisuutta. Tätä osaa esityksestä ei

perustella lainkaan: mihin kaksi viikkoa perustuu ja, onko tosiaan tarkoitettu, että pelkkä työsuhde on tarkastelun kohteena riippumatta, kuinka paljon sen aikana työskennellään.

Säännösehdotuksessa käytetään sekä sanoja yhtäjaksoinen ja yhdenjaksoinen toistensa synonyymeina. Kieliasua olisi syytä tarkistaa.

Näkemykseni mukaan esitettyä työsopimuslain 1 luvun 3 a §:aa ei tule hyväksyä, ei edes, vaikka se säädettäisiin olemaan voimassa määräajan.

c) Koeajan pidentäminen

Koeajan pidentäminen on esitetyistä muutoksista neutraalein. Toisaalta nykyinen koeajan pituus: neljä kuukautta on ollut pitkällisen lainvalmistelun tulos. Työsuhteessa noudatettavaa koeaikaa ei ole haluttu säätää yhtä pitkäksi kuin virkasuhteissa, joissa kuuden kuukauden pituista koeaikaa voidaan perustella mm. sillä, että tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Koeajan pidentäminen on lähinnä oikeuspoliittinen kysymys. Joka tapauksessa olisi kyettävä osoittamaan, että muutokselle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa juuri koeaikaa pidentämällä. Vm. ei selviä hallituksen esityksestä.

Säännösehdotuksen perusteluissa on käsitykseni mukaan laskettu määräajat virheellisesti. Vakiintuneen käsityksen mukaan työlakien määräaikoja laskettaessa noudatetaan lakia eräiden säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930). Näin ollen koeaikaa koskevassa perustelutekstissä olevien esimerkkien päivämäärät on virheellisesti esitetty tai ne eivät ainakaan perustu em. lakiin. Tällä virheellisellä laskutavalla on vaikutuksia myös työsopimuslain 1 luvun 3 a §:ään.

Esityksen yleisperusteluissa tuodaan hyvin esille, että koeaika on sekä työnantajalle että työntekijälle tarkoitettu harkinta-aika. Nyt kuitenkin esitetään työsopimuslain 1 luvun 4 §:ään säännöstä, joka oikeuttaisi vain työnantajan pidentämään koeaikaa tiettyjen poissaolojen perusteella. Tämä ei vastaa koeajan funktiota. Mielestäni koeajan pidentämisen tulisi tapahtua suoraan lain perusteella. Toisaalta epäselväksi jää, mitä mahdollisuuksia työntekijällä on kieltäytyä työnantajan suorittamasta koeajan pidentämisestä ja johtaako kieltäytyminen karenssiin työttömyysturvan puolella

d) Takaisinottoajan lyhentäminen

Työsopimuslain 6 luvun 6 §:ssä säädetyn yhdeksän kuukauden pituisesta takaisinottovelvoitteesta on mahdollista sopia toisin työntekijän etuja heikentäen valtakunnallisten tahojen välisellä työehtosopimuksella. Kuten hallituskin esityksessään toteaa, ei tällaisia sopimuksia ole tiettävästi solmittu. Tämä osoittanee omalta osaltaan, että tarpeita laissa säädetyn ajan lyhentämiseen ei käytännössä ole ollut.

Säännöksen funktio edellyttää, että takaisinottoaika on ”riittävän” pitkä. Jos takaisinottoaikaa lyhennetään esityksen mukaan neljäksi kuukaudeksi, saattaa se kääntyä esityksen tavoitteita vastaan. Työsopimuslain 7 luvun 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan taloudellista ja tuotannollista irtisanomisperustetta ei ole ainakaan silloin, kun työnantaja on joko ennen irtisanomista tai sen jälkeen ottanut uuden työntekijän samankaltaisiin tehtäviin, vaikka hänen toimintaedellytyksensä eivät ole vastaavana aikana muuttuneet. Jos takaisinottoaika lyhennetään neljään kuukauteen, saattaa pian sen jälkeen tapahtuneet rekrytoinnit johtaa siihen, että irtisanominen katsotaan perusteettomaksi. Rekrytointi muutamia kuukausia irtisanomisen jälkeen voi siis estyä, mikäli työnantaja haluaa välttää irtisanomisperusteen riitauttamisen. Tämä näkökohta on unohtunut esityksestä. Takaisinottoajan lyhentäminen saattaa siis olennaisesti lisätä epäselvyyksiä ja oikeudellisia riitoja, eikä hallituksen asettama tavoite pääse täyttymään.

e) työsopimuslain 2 luvun 4 § (selvitys työnteon keskeisistä ehdoista)

Säännöksen 4 momenttiin, jossa säädetään vuokratyöntekijän oikeudesta saada selvitys työnteon keskeisistä ehdoista, ei ehdoteta muutosta. Epäselväksi jää, voiko työsopimuslain 1 luvun 3 a §:ssä tarkoitettu pitkäaikaistyötön olla vuokratyöntekijä. Jos työsopimuslain 2 luvun 4 §:n 4 momentti jää ennalleen, näyttäisi siltä, että ehdotettu 1 luvun 3 a § ei olisi lainkaan sovellettavissa vuokratyöntekijään.

Toisaalta, kun työsopimuslain 2 luvun 4 §:n tavoitteena on saattaa työntekijän tietoon työnteon keskeiset ehdot, joista ei ole kirjallista sopimusehtoa, vaikuttaa turhalta esittää muutosta säännöksen 2 momentin 3 kohtaan. Asiassa tulisi vielä selvittää, edellyttäisikö

säännöksen taustalla olevan ns. todentamisdirektiivi (91/533/EY) nyt ehdotettua kirjausta.

f) merityösopimuslaki

Edellä esitetyt näkökohdat ehdotetuista työsopimuslain muutoksista soveltuvat myös vastaaviin merityösopimuslakiin ehdotettuihin muutoksiin.

g) julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 3 §:n ja 13 luvun 6 §:n muuttamisesta

Lain 7 luvun 3 §:n sanamuoto tulisi kirjoittaa vastaamaan työsopimuslain 7 luvun 3 §:n kieliasua. Kysymys on taloudellisesta ja tuotannollisesta syystä tapahtuvasta irtisanomisesta eikä tuotannollisesta tai taloudellisesta syystä, kuten julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa on kirjoitettu. Lisäksi säännöksessä olisi syytä ottaa huomioon, että työnantajan muun työn tarjoamisvelvollisuus on laajempi kuin mitä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa on tällä hetkellä kirjoitettu (lain teksti on siis jo nykymuodossaan puutteellinen).

Kunnioittavasti

Jaana Paanetoja