Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Lausunto
25.10.2016

TEM/1557/00.04.01/2015

Viite: HE 105/2016; hallituksen esitys laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta

LAUSUNTO

Yleistä

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä saamiensa lausuntojen johdosta työ- ja elinkeinoministeriöltä vastinelausuntoa. Tässä lausunnossa käsitellään ensin esityksen vaikutuksia ja tämän jälkeen lausunnoissa esitettyjä keskeisiä huomioita kunkin säännösmuutoksen osalta.

Esityksen vaikutuksista

Eräissä lausunnoissa[1] kiinnitetään huomiota siihen, että esityksessä ei ole esitetty täsmällisiä arvioita muutosten vaikuttavuudesta.

Esityksessä ehdotetuista muutoksista aiheutuvia vaikutuksia, ja erityisesti työllisyysvaikutuksia, ei ole mahdollista täsmällisellä tavalla arvioida. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedossa ei ole tutkimuksia, jotka koskisivat täsmälleen samankaltaisia muutoksia täysin samanlaisissa olosuhteissa. Erityisesti koeaikaa ja takaisinottovelvollisuutta koskeva tutkimuskirjallisuus on lähes olematonta. Koska luonnollista koeasetelmaa ei ole olemassa, on lakiehdotuksen täsmällisiä vaikutuksia hyvin vaikea arvioida edes lain voimaantulon jälkeen.

Esityksessä ehdotettujen muutosten on arvioitu vaikuttavan myönteisesti työnantajien työllistämiskynnykseen. Vaikka myönteisen vaikutuksen suuruutta ei voida esimerkiksi numeerisesti arvioida, on lainsäätäjällä siitä huolimatta katsottava olevan legitiimi peruste ehdotetulle sääntelylle. Esityksessä on kuvattu yleisluontoisesti vaikutusmekanismi, jonka kautta työllistämiskynnystä pyritään madaltamaan.

Suomen kannalta työllisyyden parantaminen on todennäköisesti nyt tärkeämpää kuin kertaakaan aiemmin. Hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus edellyttää parempaa työllisyysastetta, jota tavoiteltaessa kaikki kivet on käännettävä. Esityksessä ehdotetut muutokset ovat siten hyväksyttäviä,

[1] SAK, Akava, STTK ja Jaana Paanetoja

vaikka niiden vaikutuksien kokoluokkaa ei ole mahdollista täsmällisesti arvioida. Useat lausunnonantajat[2] kuitenkin katsovat, että esitetyillä muutoksilla on joka tapauksessa myönteinen vaikutus työllisyyteen, vaikka osa lausunnonantajista[3] uskoo vaikutusten jäävän maltillisiksi.

Määräaikaiset työsopimukset

Perustelut muutokselle

SAK ja STTK ry kiinnittävät huomiota siihen, että määräaikainen sopimus voidaan jo nykyisinkin tehdä pitkäaikaistyöttömän aloitteesta ilman perusteltua syytä. Vaikka näin onkin, esityksellä pyritään varmistamaan, että myös työllistämishalukas työnantaja voi määräaikaista työtä tarjota pitkäaikaistyöttömälle henkilölle ilman, että se joutuisi arvioimaan, täyttyvätkö määräaikaiselle työsopimukselle asetetut edellytykset. Kuten TVY ry toteaa, pitkäaikaistyötön ei yleensä työtä hakiessaan korosta työttömyyttään.

Jaana Paanetoja toteaa, että määräaikainen sopimus voidaan tehdä aina kun työnantajalla on tilapäinen työvoiman tarve. Tilapäisen työvoiman tarpeen olemassaolo ei suinkaan aina ole selkeää. Esityksessä ehdotetut muutokset perustuvat siihen, että työnantajan oikeusvarmuudella on olennainen merkitys pyrittäessä madaltamaan työllistämiskynnystä. Muutosten johdosta työnantajan oikeudellinen ja taloudellinen riski vähenee. Samalla alenee myös työllistämiskynnys.

Osa lausunnonantajista olisi toivonut huomattavasti ehdotettua laajempaa mahdollisuutta tehdä määräaikainen työsopimus ilman perustellun syyn vaatimusta.[4]

Työsopimusten ketjuttaminen

Osa lausunnon antajista[5] kritisoi, että työsopimuslain 1 luvun 3 a §:ssä tarkoitettua sopimusta ei koskisi ns. ketjusopimuskielto. Lausuntojen mukaan tämä mahdollistaisi pysyvän työvoimatarpeen kattamisen palkkaamalla peräkkäin eri pitkäaikaistyöttömiä.

Esityksen valmistelussa tätä pidettiin mahdollisena, mutta vähäisenä riskinä. Yleensä myös työnantajan intressissä on pyrkiä henkilöstön pysyvyyteen. Uusi rekrytointi edellyttää nimittäin aina tehtävään perehdyttämistä, ja riskin siitä, ettei uusi palkattu työntekijä lopulta sovellu tehtävään. Työntekijän vaihdon ei voida ajatella olevan työnantajalle itsearvoista. Jos kuitenkin joku työnantaja omaksuu toimintatavakseen palkata vuoden välein uuden pitkäaikaistyöttömän, toimintatavan seurauksena on se, että yhä useampi pitkäaikaistyötön saa työtilaisuuksia ja heidän asemansa työmarkkinoilla paranee. Asetelma ja sen seuraukset eivät siis täysin vastaa tilannetta, josta yleensä on kysymys ketjutuskieltoa arvioitaessa.

[2] Suomen yrittäjät ja EK.
[3] Kauppatieteiden tohtori Kari Hämäläinen ja yhteiskuntatieteiden lisensiaatti Simo Aho.
[4] EK, Suomen yrittäjät ja Suomen ev.lut. kirkko
[5] SAK, STTK, Suomen konepäällystöliitto ja Jaana Paanetoja.

Sääntelyn kohdistuminen pitkäaikaistyöttömiin

Esitystä valmisteltaessa palkansaajajärjestöt edellyttivät määräaikaisiin sopimuksiin tehtävien muutosten rajaamista pitkäaikaistyöttömiin. Työnantajajärjestöt olisivat puolestaan toivoneet laajempaa mahdollisuutta tehdä määräaikaisia työsopimuksia. Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry puolestaan vastustaa sääntelyä, joilla heikennetään pitkäaikaistyöttömien henkilöiden työsopimuksellisia oikeuksia suhteessa muihin työnhakijoihin.

Kun määräaikaisen työsopimuksen solmimisedellytyksiä alennetaan pitkäaikaistyöttömien kohdalla, kysymys on tavallaan heidän työsuhdeturvansa heikentämisestä. Yleisemmällä ja käytännöllisemmällä tasolla pitkäaikaistyöttömien asemaa ei kuitenkaan heikennetä, vaan sitä parannetaan. Pitkäaikaistyöttömän kannalta keskeisintä on työllistyä. Jos esitetyt muutokset johtavat siihen, että työnantaja palkkaa pitkäaikaistyöttömän määräaikaiseen työsuhteeseen, on pitkäaikaistyöttömän asema parantunut huomattavasti. On myös huomioitava, että työsuhdeturvan alentaminen koskee vain palkkaamistilannetta. Työsuhteen aikana noudatetaan normaaleita työsuhteeseen liittyviä säännöksiä.

Työttömyyden kestoa koskeva yhdenjaksoisuusvaatimus

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto pitää tärkeänä täsmentää, katkaiseeko julkiseen työvoimapalveluun osallistuminen työttömyyden yhdenjaksoisuuden. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 3 §:n mukaan työtön on henkilö, joka ei ole työsuhteessa eikä työllisty päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssä ja joka ei ole päätoiminen opiskelija. Työtön on myös työsuhteessa oleva henkilö, joka on kokonaan lomautettu tai jonka säännöllinen viikoittainen työskentelyaika on alle 4 tuntia. Julkinen työvoima- ja yrityspalvelu ei siten katkaise työttömyyden yhdenjaksoisuutta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa nousi 14.9.2016 esille kysymys siitä, katkaiseeko enintään kahden viikon pituinen virkasuhde työttömyyden yhdenjaksoisuuden. Sanamuodon mukaan yhdenjaksoisuutta koskeva poikkeus koskee vain työsuhteita. On mahdollista, että vastaavaa periaatetta voitaisiin soveltaa myös virkasuhteisiin. Jos tästä halutaan varmuus, voidaan 1 luvun 3 a §:n 1 momentin toisessa virkkeessä käyttää työsuhteen sijasta käsitettä ”palvelussuhde”. Palvelussuhde sisältää käsitteenä sekä työsuhteen että virkasuhteen. On kuitenkin huomattava, että enintään kahden viikon pituiset virkasuhteet ovat harvinaisia.

Koeajan pidentäminen

Syrjintää koskevat huomiot

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta arvioi koeaikaa koskevaan säännökseen esitettyjen muutosten lisäävän raskauteen tai vanhemmuuteen liittyvää syrjintää. Myös STM arvioi, että koeajan pidentäminen voi joissakin tapauksissa lisätä koeaikana raskaudesta tai vanhempainvapaista johtuvia työsuhteen purkuja.

On kiinnitettävä huomiota siihen, että esityksellä voi olla myös syrjintää vähentäviä vaikutuksia. Esityksen mukaan työnantaja voisi pidentää koeaikaa perhevapaan tai työkyvyttömyysjakson yli, jotta työnantajalle jäisi tarpeeksi aikaa arvioida työntekijän soveltuvuutta työtehtävään.

Koeaikapurku raskauden ja perhevapaan perusteella ei olisi jatkossakaan sallittua. Jos työnantaja purkaa työsuhteen perhevapaan tai työkyvyttömyysjakson aikana, on hyvin epätodennäköistä, että työnantaja pystyisi esittämään asiallista syytä koeaikapurulle. Työnantajahan ei pysty perhevapaan tai työkyvyttömyysjakson aikana arvioimaan työntekijän soveltuvuutta.

Ennen perhevapaata tai työkyvyttömyysjaksoa työntekijän asema vastaa nykytilaa. Työntekijän ilmoittaessa perhevapaasta tai joutuessa työkyvyttömäksi, työnantajan asema ei heikkene, koska koeaikaa voidaan jatkaa vielä poissaolon jälkeenkin.

Ehdotetut muutokset eivät myöskään luo olosuhteita, joissa syrjintää esiintyisi nykyistä helpommin. Päinvastoin, työnantajalla on kannuste pitää työntekijä työsuhteessa yli perhevapaajakson. Työnantajalle ei myöskään synny houkutusta purkaa työsopimus epävarmassa tilanteessa ennen perhevapaan tai työkyvyttömyyden alkamista, sillä työnantajalle jää mahdollisuus arvioida työntekijän työsuoristusta vielä perhevapaan jälkeenkin.

Koeajan pidentäminen neljästä kuukaudesta kuuteen kuukauteen voi kuitenkin lisätä niiden tilanteiden määrää, jossa raskauden alku osuu koeajalle, mikä voi jossain määrin lisätä laittomien ja syrjivien koeaikapurkujen määrää, sekä epäselvistä tilanteista johtuvia kiistoja.

Koeajan pidentämismahdollisuus vain työnantajalla

Paanetoja huomauttaa lausunnossaan, että vain työnantajalla on oikeus pidentää koeaikaa tarkoittaen ilmeisesti sitä, että vastaava oikeus pitäisi ulottaa myös työntekijään. On huomioitava, että mahdollisuus purkaa työsuhde koeajan perusteella ja mahdollisuus pidentää koeaikaa ovat kaksi eri asiaa. Jos työnantaja pidentää koeaikaa työntekijän poissaolon perusteella, on myös työntekijällä oikeus purkaa työsuhde koeaikana.

Koeajan pidentämismahdollisuuden ulottamisella työntekijään olisi lähinnä teoreettinen merkitys, sillä työntekijällä ei voida yleensä katsoa olevan intressiä pidentää koeaikaa. Tämän vuoksi ei ole olemassa sääntelyintressiä, joka puoltaisi tällaista mahdollisuutta.

Määräaikojen laskeminen

Jaana Paanetoja toteaa lausunnossaan, että koeaikaa koskevassa perustelutekstissä esimerkkien päivämäärät on laskettu eräiden säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain (150/1930, jäljempänä määräaikalaki) vastaisesti. Paanetojan mukaan mainittua lakia sovelletaan työlakien määräaikoja laskettaessa. Myös Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on kiinnittänyt asiaan huomiota.

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan perusteluissa olevat esimerkit ovat oikein. Erilaisten työlainsäädäntöön sisältyvien ajanjaksojen ja materiaalisten määräaikojen laskemisesta on suhteellisen vähän oikeuskäytäntöä ja –kirjallisuutta. Perusteluissa käytetty laskentatapa on kuitenkin yhteensopiva Turun hovioikeuden ratkaisun 15.10.1996 S 96/417 ja Vaasan hovioikeuden ratkaisun 27.12.2007 S 06/1350 kanssa. Mainittujen tapausten valossa koeaikapurkuun ei sovellettaisi määräaikalain säännöksiä. Koeaikasäännös ei sisällä määräaikaa, vaan se

määrittää tietyn ajanjakson keston. Jos neljän kuukauden koeaika alkaa 1.2.1995, koeaika päättyy 31.5.1995.[6]

Takaisinottovelvollisuuden kestoajan lyhentäminen

Suhde työsopimuslain 7 luvun 3 §:n 1 momenttiin ja 2 §:n 1 momenttiin

Akava, Lounais-Suomen AVI ja Paanetoja kiinnittivät huomiota siihen, voiko taloudellinen ja tuotannollinen irtisanomisperuste olla pätevä, jos työnantaja palkkaa neljän kuukauden kuluttua työsuhteen päättymisestä uuden työntekijän. Irtisanominen taloudellisella ja tuotannollisella perusteella edellyttää työn pysyvää vähentymistä.

Takaisinottoajalla ei ole laissa kytkentää siihen, mitä tarkoitetaan työn pysyvällä vähentymisellä. Työn pysyvää vähentymistä on arvioitava tapauskohtaisesti ja huomioon on muun muassa otettava työnantajalle työsopimuslain 7 luvun 4 §:ssä säädetty työn tarjoamis- ja koulutusvelvollisuus.

Taloudellisilla ja tuotannollisilla syillä tapahtuvat irtisanomiset ovat yleensä osa suurempaa murrosta työnantajan toiminnassa. Voi olla hyvinkin niin, että järjestettäessä toimintaa uudelleen, syntyy uutta työvoimatarvetta, vaikka työsuhteen päättymisistä olisi kulunut vasta joitakin kuukausia. Uusi työ ei välttämättä sovellu täysin irtisanotuille työntekijöille, jolloin syntyy epävarmuutta takaisinottovelvollisuuden olemassaolosta. Aikaraja vähentää tätä epävarmuutta, mikä nopeuttaa yritysten selviytymistä taloudellisista vaikeuksista tai mahdollisuuksia päästä kasvuuralle esimerkiksi tuotantosuunnan muutoksen jälkeen.

Muuta

Esityksessä ehdotetun työsopimuslain 2 luvun 4 §:n 2 momentin 3 kohta sisältää virheen, jota ei havaittu esitystä valmisteltaessa. Esityksessä ehdotettu sanamuoto kuuluu seuraavasti:

”3) määräaikaisen työsopimuksen kesto, sopimuksen päättymisaika tai sen arvioitu päättymisaika sekä määräaikaisuuden peruste tai ilmoitus siitä, että kysymys on 1 luvun 3 a §:ssä tarkoitetusta määräaikaisesta sopimuksesta pitkäaikaistyöttömän kanssa;”

Sopimuksen keston ja sopimuksen päättymisajan mainitseminen merkitsisi, että samaa asiaa säänneltäisiin kahteen kertaan. Tästä syystä lainkohta pitäisi kuulua seuraavasti:

”3) määräaikaisen työsopimuksen päättymisaika tai sen arvioitu päättymisaika sekä määräaikaisuuden peruste tai ilmoitus siitä, että kysymys on 1 luvun 3 a §:ssä tarkoitetusta määräaikaisesta sopimuksesta pitkäaikaistyöttömän kanssa;”

Nico Steiner
Vanhempi hallitussihteeri

[6] Koskinen Seppo (2014): Työsopimuslain mukaisista määräajoista – Erityisesti koeaikapurun määräajasta viimeisen päivän ollessa sunnuntai. Edilex 2014/29.