Jaana Paanetoja
Oikeustieteen tohtori
Työ- ja sosiaalioikeuden dosentti, Lapin yliopisto
Työoikeuden dosentti, Itä-Suomen yliopisto
Opettajan pedagoginen pätevyys
(Hämeen opettajakorkeakoulu)

23.5.2017

LAUSUNTO

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksen 39/2017 vp (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi) työpaikalla järjestettävää koulutusta koskevasta osasta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksessä 39/2017 vp, erityisesti siihen sisältyvästä työpaikalla järjestettävää koulutusta koskevasta osasta. Esitän valiokunnalle kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Lähtökohdat

Nykyisen lainsäädännön (ammatillinen peruskoulutus ja ammatillinen aikuiskoulutus) yhdistäminen yhteiseksi sekä nuoria että aikuisia koskevaksi lainsäädännöksi on järkevää ja tarkoituksenmukaista. Koulutuksen perustuminen puuttuvan osaamisen hankintaan, aiemmin hankitun osaamisen tunnustaminen, yhtenäinen henkilökohtaistamisprosessi, samoin kuin työpaikalla järjestettävän koulutuksen lisääminen ovat lähtökohtaisesti positiivisia asioita. Niihin liittyy kuitenkin myös useita ongelmallisia kohtia.

Koulutuksen järjestäjälle asetettavat vaatimukset ja työpaikan valikoituminen

Lainsäädännön uudistamisen tavoitteena on vastata tulevaisuuden osaamistarpeisiin, mikä asettaa suuria vaatimuksia työpaikalla järjestettävälle koulutukselle. Ensinnäkin koulutuksen järjestäjällä ja sen edustajilla on oltava ajantasainen, tuore työelämän tuntemus ja sen lisäksi kyky arvioida tulevaa, ts. mitä vaatimuksia työssä tullaan tarvitsemaan siinä vaiheessa, kun

opiskelija on siirtymässä työelämään. Vm. tietämyksen pohjalta tulisi hankkia ja valita työpaikat sekä tehtävät, joissa koulutus tapahtuu. Toisaalta koulutussopimus- ja oppisopimuspaikkaa hankittaessa ja valittaessa koulutuksen järjestäjän edustajien on kyettävä varmistamaan, että ko. työpaikalla kyetään nimenomaan kouluttamaan opiskelijaa. Uuden lain mukainen koulutus- ja oppisopimuspaikka ei voi olla nykyiseen tapaan tehtävä, jossa työtä tehdään samaan tapaan kuin muut työpaikan työntekijät ilman koulutuspainotteisuutta.

Uudistus vaatii ajantasaistamaan opettajien käytännön työelämätietoutta sekä lisäämään heidän kykyään hahmottaa nimenomaan tulevaisuuden osaamistarpeita. Koulutuksen järjestäjillä on oltava kyky ja resursseja osallistua koulutus- ja oppisopimuspaikkojen hankintaan sekä opiskelijalle sopivan paikan valintaan sekä valvoa, että työpaikalla tapahtuu nimenomaan koulutusta. Lisäksi edellytetään uskallusta ja kykyä puuttua mahdollisiin epäkohtiin.

Koulutuksen järjestäjän tulee hankkia koulutus- ja oppisopimuspaikat koordinoidusti, jotta kaikilla on lähtökohtaisesti mahdollisuus hankkia sama ammattiosaaminen.

Ainakin tällä hetkellä on paikkakuntia, joissa eräiden alojen työssäoppimispaikkoja on ollut lähes mahdoton saada. Jos sama ongelma jatkuu, saattavat eri paikkakunnilla asuvat opiskelijat joutua eriarvoiseen asemaan, ts. osalla on siis mahdollisuus hankkia osaamista työpaikoilla ja osalla ei. Paikkojen hankinta voi hankaloitua entisestään, jos ensisijaisena tavoitteena on järjestää koulutus oppisopimussuhteessa.

Vaihtoehtojen supistuminen ja oppisopimuksen korostaminen

Tällä hetkellä työssäoppiminen on pääsääntöisesti ei-työsuhteessa tapahtuvaa, mutta opiskelija ja työnantaja voivat sopia siitä, että työssäoppiminen suoritetaan työsuhteessa. Näiden vaihtoehtojen ohella työpaikalla järjestettävä koulutus voi perustua myös oppisopimukseen, jolloin kysymys on työsuhteesta. Hallituksen esityksen mukaan työpaikalla järjestettävä koulutus perustuisi jatkossa joko ei-työsuhteiseen koulutussopimukseen tai työ/virkasuhteiseen oppisopimukseen. Työpaikalla tapahtuvan oppimisen oikeudelliset variaatiot supistuisivat.

Oppisopimuksen preferoiminen työpaikalla järjestettävän koulutuksen muotona ei ole kannatettavaa. Kun kysymys on ammattiin opiskelemisesta, olisi mielestäni tärkeää, että nykyiseen tapaan preferoitaisiin ei-työsuhteessa tapahtuvaa oppimista työpaikolla. Hallituksen esityksessä on kuitenkin selkeästi asetettu työsuhteinen oppisopimus etusijalle. Jos koulutuskorvausta ei makseta koulutussopimuspaikan järjestäjälle, oletettavaa on, että kiinnostus ko. paikkojen järjestämiseen on vähäistä. Toisaalta oppisopimuskaan ei välttämättä ole houkutteleva vaihtoehto. Kun oppisopimus perustuu työsopimukseen, on opiskelijalla kaikki työntekijälle kuuluvat velvollisuudet. Pidän kohtuuttomana asetelmaa, joka johtaa siihen, että opiskelijat opiskelisivat pääosin työntekijän roolissa kantaen kaikki työntekijälle kuuluvat vastuut ja velvoitteet.

Oppisopimukseen perustuvan koulutuksen estyminen?

Oppisopimukseen perustuvan koulutuksen toteuttamiseen vaikuttaa negatiivisesti korkeimman oikeuden tuore ennakkopäätös KKO:2017:4. Oppisopimuksella palkkaaminen ei ollut korkeimman oikeuden mukaan mahdollista, koska työnantajan palveluksessa oli osa-aikainen työntekijä, joka oli halukas lisätyöhön. Yleistettynä korkeimman oikeuden ratkaisun lopputulos johtaa siihen, että oppisopimuksen perusteella tapahtuva koulutus ei ole mahdollista työpaikoissa, joissa on osa-aikaisia työntekijöitä. (Edellyttäen, että oppisopimuslainen suorittaa tehtäviä, jotka ovat sopivia osa-aikatyöntekijöille ja joita he haluavat ottaa vastaan.) Osa-aikatyöntekijän oikeus työsopimuslain 2 luvun 5 §:ssä säädettyyn lisätyöhön on siis etusijalla.

Usealla alalla ja useassa työpaikassa - erityisesti palvelualoilla - on osa-aikaisia työntekijöitä. Oppisopimuskoulutuksen toteuttamisen varmistamiseksi olisikin tärkeää, että lakiehdotuksessa otettaisiin em. korkeimman oikeuden ratkaisun lopputulos huomioon. Ei liene tarkoituksenmukaista suosia oppisopimuskoulutusta, jos sen järjestäminen korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan saattaa kuitenkin käytännössä usein estyä.

Koulutussopimukseen perustuva koulutus

Koulutussopimukseen perustuvasta koulutuksesta ehdotetaan säädettäväksi lain 71 §:ssä. Sen mukaan "koulutussopimukseen perustuvassa koulutuksessa opiskelija ei ole työsuhteessa". Mahdollinen työsuhde syntyy aina kahden osapuolen kesken. Tässä tapauksessa olisi

tarkoituksenmukaista lisätä säännökseen, mihin tahoon opiskelija ei ole työsuhteessa (opiskelija ei ole työsuhteessa "koulutussopimustyöpaikkaan tai koulutuksen järjestäjään"). Lisäksi esitän, että säännökseen lisättäisiin: "työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetussa" työsuhteessa.

Koulutussopimus voitaneen ainakin teoriassa järjestää tehtävissä, joita hoidetaan virkasuhteessa. Tätä ei ole kuitenkaan otettu huomioon säännöksessä tai sen perusteluissa.

Koulutussopimusta koskevissa säännöksissä opiskelijaa ei mainita sopimuskumppanina, eikä sopimuksen solmiminen edellytä edes hänen suostumustaan. Opiskelijan asema koulutussopimusjärjestelyssä vaikuttaa epämääräiseltä. Kun laissa ehdotetaan säädettäväksi, että kysymys ei ole työsuhteessa tehtävästä työstä, ei ole mitään estettä tai vaaraa sille, että sopimuksen yhtenä osapuolena olisi myös opiskelija itse. Nyt esitetyssä muodossa sopimuskonstruktio vaikuttaa jopa siltä, että opiskelijaa ei ole mitenkään sitoutettu koulutuksen järjestäjän ja koulutussopimustyöpaikan välisiin järjestelyihin. Koulutussopimus näyttäytyy erikoiselta, työelämälle vieraalta sopimusjärjestelyltä.

Oppisopimuksen purkaminen

Ehdotuksen 75 §:ssä esitetään säädettäväksi oppisopimuksen purkamisesta. Sen 1 momentin mukaan purkamisoikeus on sopijapuolilla määrittelemättä niitä. Säännöksen 2 momentissa ei käytetä edes sopijapuoli-ilmaisua, joten siitä ei selviä, kenellä tai millä taholla on siinä säädettäväksi ehdotettu purkamisoikeus. Purkamisoikeutta koskeva säännös on siis em. tavoin epätäydellinen ja -selvä. Säännöksen nykymuotoilu on informatiivisempi eikä sitä vastaavasta muotoilusta ole syytä luopua ("Opiskelija ja työnantaja voivat yhteisellä sopimuksella purkaa oppisopimuksen välittömästi. Sen lisäksi, mitä työsopimuslain 1 luvun 4 §:ssä ja 8 luvun 1 ja 3 §:ssä säädetään, oppisopimus voidaan yksipuolisesti purkaa, kun työnantaja lopettaa liikkeensä, joutuu konkurssiin tai kuolee. Koulutuksen järjestäjän luvalla oppisopimus voidaan purkaa myös perusteilla, jotka työsopimuslain mukaan oikeuttaisivat työsopimuksen irtisanomiseen. Koulutuksen järjestäjä voi purkaa oppisopimuksen opiskelijaa ja työnantajaa kuultuaan, jos työpaikalla järjestetyssä koulutuksessa ei noudateta tämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä tai 17 §:ssä tarkoitetun koulutuksen järjestäjän ja työnantajan välillä tehdyn sopimuksen määräyksiä.")

Koulutuksen järjestäjän purkamisoikeus kytketään vain ehdotetun lain ja sen nojalla annettujen säännösten tai oppisopimuksen ehtojen noudattamatta jättämiseen. Lisäisin luetteloon kaikkien oppisopimukseen sovellettavien lakien rikkomisen (esim. työturvallisuuslain). Lisäksi olisi syytä säätää nimenomaisesti siitä, että opiskelija saa irtaantua purkamistoimella sopimuksesta, jos työnantaja ei täytä lainmukaisia velvoitteitaan (esim. ei maksa palkkaa tai rikkoo työturvallisuusvelvoitteita).

Ehdotetun 75 §:n 2 momentin 3 kohta ja 77 §:n 1 momentin kesken on ristiriitaa tai epäselvyyttä. Mainitun 2 momentin 3 kohdan mukaan purkamisoikeus voi syntyä koulutuksen järjestäjän luvalla työsopimuslaissa säädetyillä irtisanomisperusteilla. Ehdotetun 77 §:n 1 momentissa irtisanomista koskevat säännökset on kuitenkin suljettu kokonaan pois oppisopimussuhteesta. Onkin kysyttävä, voidaanko työsopimuslain 7 luvun 1 – 5 §:ssä säädettyjä perusteita käyttää purkamisperusteina 75 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan.

Virkasuhteen asema

Virkasuhde näyttäytyy vain lakiehdotuksen 77 §:ssä. Perusteluissa tuodaan kuitenkin esille, että oppisopimus on yhä mahdollista toteuttaa virkasuhteessa. Lakia lukemalla tätä päätelmää ei voi tehdä ja näin ollen virkasuhde olisi tuotava säännöksissä esille.

Työsuhteessa ja virkasuhteessa suoritettava oppisopimuskoulutus näyttää ehdotetun 77 §:n 1 momentin mukaan asettuvan toisistaan täysin poikkeavaan asemaan. Virkasuhteessa noudatetaan täydellisesti virkasuhteessa sovellettavaa lainsäädäntöä. Työsuhteessa suojaa on sitä vastoin supistettu. Vaikka kysymys erilaiseen asemaan joutumisesta saattaa käytännössä olla teoreettinen, ei liene kuitenkaan mitään syytä asettaa lain tasolla erilaisessa oikeussuhteessa työtä tekeviä erilaiseen asemaan (tässä lienee kysymys myös Suomen perustuslain 6 §:n vastaisuudesta). Eri asemaan asettautumista aiheutuu myös siitä, että virkasuhteessa toteutettavassa oppisopimuksessa eivät em. erityiset purkamisoikeudet tulisi lainkaan sovellettaviksi.

Tarpeelliset työvälineet

Ehdotuksen 72 §:n mukaan "tarpeelliset työvälineet" ovat oppisopimuksen ja koulutussopimuksen tekemisen yksi edellytys. Kun esityksen tavoitteena on vastata tulevaisuuden osaamistarpeisiin, olisi hyvä vaatia, että työvälineet ovat myös ajantasaiset. Työturvallisuuden näkökulmasta järjestämisen tulisi edellyttää turvallisia työvälineitä ja työympäristöä.

Samassa kohdassa edellytetään ammattitaidoltaan, koulutukseltaan ja työkokemukseltaan pätevää henkilöstöä. Riittävästi ei tule kuitenkaan esille, miten koulutuksen järjestäjä varmistaa ko. edellytysten täyttymisen. Epäselväksi jää myös se, kuinka monta työntekijää muodostaa tässä tarkoitetun henkilöstön, ts. voidaanko koulutusta järjestää työpaikoilla, joissa on vain muutama työntekijä.

Koulutussopimuksen purkamiseen oikeutetut tahot

Ehdotuksen 76 §:ssä tulisi tarkentaa purkamiseen oikeutettuja tahoja. Sopijapuolet tai kumpikin sopijapuoli eivät kuvaa riittävästi purkamiseen oikeutettuja tahoja. Tässäkin yhteydessä olisi syytä kiinnittää huomiota erityisesti työturvallisuusvelvoitteiden rikkomisen vaikutukseen. Sen ja muiden sopimussuhteessa noudatettavien työlakien rikkomisen tulisi johtaa siihen, että koulutuksen järjestäjä – ja myös opiskelija - voisivat purkaa sopimuksen.

Työntekijöitä ja viranhaltijoita koskevan lainsäädännön soveltaminen

Ehdotuksen 77 §:n otsikossa mainitaan vain viranhaltija, joilla tarkoitetaan vakiintuneesti kunnan ja evankelis-luterilaisen kirkon virkasuhteessa olevia. Valtiolla sen sijaan on virkamiehiä. Säännöksen otsikon tulisi kuulua: työntekijöitä, virkamiehiä ja viranhaltijoita koskevan lainsäädännön soveltaminen.

Työterveyshuoltolain (1383/2001) 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovellettava aina silloin, kun työturvallisuuslaki soveltuu riippumatta siitä, onko kysymys työsuhteisesta työstä vai ei. Eri asia on, jos työterveyshuoltolain soveltamisen ko. työssä on suljettu lailla pois. Näin on tehty muun muassa kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001). Työterveyshuoltolaki tulee siten automaattisesti ja kokonaisuudessaan (ml. mahdolliset

vapaaehtoisen sairaanhoitopalvelut) sovellettavaksi sekä oppisopimuksen että koulutussopimuksen perusteella tehtävään työhön. Epäselväksi jää, onko tämä huomioitu esityksessä.

Koulutussopimuksen perusteella työtä tekevän suoja

Ehdotuksen 77 §:ssä esitetään, että koulutussopimukseen perustuvaan koulutukseen sovelletaan vain muutamia työlakien säännöksiä ja yhdenvertaisuuslakia. Luettelo on suppea, ja huomattavasti suppeampi kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 8 luvun 10 §:ssä, jossa säädetään ei-työsuhteeseen työkokeiluun osallistuvan asemasta. Koulutussopimuksen perusteella tehdään työpaikalla esille tulevia normaaleja työtehtäviä. Opiskelijan suojan tulisi olla vähintään vastaava kuin edellä mainitun työkokeilijan suoja.

Työnantajan asema

Esityksessä – ainakin sen perusteluissa - olisi syytä kiinnittää huomiota työsuhteista työtä oppisopimuksen perusteella tekevän työnantajan velvoitteisiin. Ehdotuksesta ei selviä työsuhteen ehtojen määräytyminen tai muut työsuhteeseen liittyvät perusasiat, jotka käytännössä saattavat usein olla epäselviä.

Koulutussopimuksen yhtenä purkamisperusteena tulisi olla myös mahdollisen työehtosopimuksen rikkominen.

Kokoavasti

1. Lakiehdotuksen 8 luku vaatii useita täsmennyksiä ja tarkennuksia.
2. Oppisopimussuhteen toteuttaminen voi käytännössä estyä korkeimman oikeuden ratkaisun myötä. Tämä saattaa johtaa siihen, että ehdotuksen yhteydessä on mietittävä työlakeihin liittyviä muutoksia. Tämä on iso, periaatteellinen kysymys.
3. Virkasuhdetta ei tule ”häivyttää” lakitekstistä, ja lisäksi tulee tarkastella, voidaanko koulutussopimus toteuttaa tehtävissä, joita hoidetaan virkasuhteessa.
4. Koulutussopimus olisi tehtävä yhtä houkuttelevaksi kuin oppisopimus. Nyt esityksessä pääpaino ja suoja ovat oppisopimuksessa.

Kunnioittavasti

Jaana Paanetoja

oikeustieteen tohtori, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti