Jaana Paanetoja
Oikeustieteen tohtori
Työ- ja sosiaalioikeuden dosentti, Lapin yliopisto
Työoikeuden dosentti,
Helsingin ja Itä-Suomen yliopisto 18.2.2018

LAUSUNTO

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä 189/2018 vp (hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 13 luvun 6 §:n, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 22 §:n ja valtion virkamieslain 32 §:n muuttamisesta)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksessä 189/2018 vp. Esitän valiokunnalle kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

1. Esitys vs. eduskunnan lausuma

Lausunnon kohteena oleva hallituksen esitys perustuu eduskunnan hallituksen esityksestä 39/2017 vp antamaan vastaukseen (EV 86/2017 vp). Siihen sisältyneen 1. lausuman mukaan eduskunta edellytti, ”että valtioneuvosto tuo viipymättä eduskunnalle lakiehdotuksen, joka toteuttaa sellaiset työsopimuslain ja virkasuhteita koskevan lainsäädännön muutokset, jotka mahdollistavat oppisopimuksella työskentelyn tasavertaisesti kaikilla toimialoilla, lisätyön tarjoamisvelvoitteen tätä estämättä”.

Hallituksen esitys HE 189/2018 vp täyttää eduskunnan lausuman mukaisen edellytyksen siltä osin kuin siinä ehdotetaan säädettäväksi ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitetun oppisopimusopiskelijan ja työsuhteessa olevan työntekijän ja vastaavasti osa-virassa työskentelevän kunnallisen viranhaltijan keskinäisestä

etusijajärjestyksestä tarjolla olevaan työhön.[1] Esityksen mukaan em. oppisopimuksen perusteella työskentelevällä opiskelijalla on etuoikeus työhön ennen työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettuja osa-aikaisia työntekijöitä ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 22 §:ssä tarkoitettuja kokoaikaista virkaa tavoittelevia osavirassa työskenteleviä viranhaltijoita.

Hallitus esittää kuitenkin myös sitä, että oppisopimusopiskelijan kanssa voitaisiin solmia työsopimus työsopimuslain 6 luvun 6 §:ssä, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 46 §:ssä ja valtion virkamieslain 32 §:ssä säädetyn ns. takaisinottovelvoitteen estämättä. Näin ollen oppisopimusopiskelijan oikeus työhön syrjäyttäisi myös takaisinottovelvoitteen piiriin kuuluvan taloudellisella ja tuotannollisella perusteella irtisanotun entisen työntekijän oikeuden päästä takaisin työhön. Tältä osin hallituksen esitys on laajempi kuin mitä yllä viitatussa eduskunnan vastauksessa edellytettiin. Esityksen laajentamista hallitus perustelee vain sillä, että osa-aikatyöntekijöiden lisätyöoikeuden ja kollektiiviperusteella irtisanottujen entisten työntekijöiden takaisinottovelvollisuuden välisestä etusijajärjestyksestä on säädetty tällä hetkellä (HE 189/2017 vp, s. 8, 10 ja 14).

Eduskunta edellytti lausumassaan ainoastaan sellaisia lainsäädännön muutosesityksiä, jotka mahdollistavat oppisopimuksella työskentelyn tasavertaisesti *kaikilla toimialoilla* (kurs. tässä) lisätyön tarjoamisvelvoitteen sitä estämättä. Lausuman taustalla vaikuttaa korkeimman oikeuden tuomio KKO 2017:4, jonka mukaan osa-aikatyöntekijän oikeus lisätyöhön työsopimuslain 2 luvun 5 §:n perusteella syrjäyttää mahdollisuuden palkata oppisopimusoppilas. Ilman lainsäädännön muutosta oppisopimuskoulutus saattaisi estyä aloilla, joissa on osa-aikaista työvoimaa. Eduskunta ei kuitenkaan edellyttänyt, että oppisopimusoppilaalla tulisi olla etuoikeus tarjolla olevaan työhön myös silloin, kun työnantaja on irtisanonut henkilöstöään taloudellisella ja tuotannollisella perusteella ja laissa säädetty takaisinottovelvoite on voimassa. Kollektiiviperusteinen irtisanominen ja sen synnyttävä takaisinottovelvoite ei ole alasidonnainen vaan työnantajan taloudellisten ja tuotannollisten toimintaedellytysten heikkenemiseen kytkeytyvä asia. Tältä osin käsillä oleva hallituksen esitys ylittää eduskunnan edellyttämän ehdotuksen sisällön.

---

[1] Kun valtion virkamieslaissa (750/1994) ei ole säännöstä työnantajan lisätyön tarjoamisvelvollisuudesta, ei siihen ole ollut tarpeen esittää muutosta. HE 189/2018 vp, s. 14.

Hallitus perustelee ehdotusta takaisinottovelvollisuuden syrjäyttämisestä hyvin suppeasti eikä tosiasiallinen peruste sille voine olla perusteena esille tuotu nykytila.

> Tällä hetkellähän työsopimuslain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla osa-aikaisella työntekijällä on etuoikeus työhön ennen saman lain 6 luvun 6 §:ssä säädetyn takaisinottovelvoitteen piirin kuuluvia työntekijöitä. Vastaavanlainen etuoikeus on kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 22 §:ssä tarkoitetuilla osa-aikaisilla viranhaltijoilla, eli lain 46 §:n piiriin kuuluva takaisinottovelvollisuus syrjäytyy.

Esityksellä ei siis ole asiallista yhteyttä eduskunnan lausumassa edellytettyyn siltä osin kuin siinä ehdotetaan myös työsopimuslain 6 luvun 6 §:n, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 46 §:n ja valtion virkamieslain 32 §:n syrjäyttämistä oppisopimusopiskelijaa palkattaessa. Kysymyksessä on sen sijaan irrallinen laajennus, jonka motiivi jää epäselväksi. Se ei myöskään ole sisällöllisesti rinnasteinen työnantajan palveluksessa jo olevien ja oppisopimusoppilaan keskinäisen etuoikeuden ratkaisemisen kanssa. Takaisinottovelvollisuuteen "kajoaminen" on nimenomaan työsuhdeturvaan liittyvä asia, joka tulisi myös valmistella sellaisena. Ks. myös seuraava jakso, jossa esitetään lisää perusteluja esityksen torjumiselle.

2. *Työn tarjoamisvelvollisuuden laajuus työsuhteessa*

Työsopimuslain mukaan työnantajalle syntyy useassa eri tilanteessa velvollisuus tarjota työntekijälle muuta työtä. Tämä tarkoittaa velvoitetta selvittää muun työn olemassaoloa ja työntekijän kykyä selviytyä mahdollisesta muusta työstä sekä tarjota mahdollista työtä työntekijälle selvin ja vakavasti otettavin ehdoin. Lisäksi työnantajalla on velvollisuus tarjota työtä palveluksessaan olevalle osa-aikatyöntekijälle työsopimuslain 2 luvun 5 §:ssä säädetyin edellytyksin. Taloudellisella ja tuotannollisella perusteella irtisanotulle työntekijälle on tarjottava mahdollisuutta palata samaan tai samankaltaiseen työhön, jota hän teki ennen irtisanomista työsopimuslain 6 luvun 6 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä.

Edellä viitattu muun työn tarjoamisvelvoite syntyy

- harkittaessa työntekijän irtisanomista henkilöön liittyvällä syyllä, jota ei ole pidettävä vakavana työsuhteeseen liittyvänä rikkomuksena (työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 4 - 5 mom.) ja irtisanomisen tapahduttua koko irtisanomisajan,
- harkittaessa työntekijän lomauttamista työsopimuslain 5 luvun 2 §:n perusteella ja lomautuksen tapahduttua koko lomautuksen ajan,
- harkittaessa työntekijän irtisanomista työsopimuslain 7 luvun 3 - 4 §:ssä tarkoitetulla taloudellisella ja tuotannollisella syyllä ja irtisanomisen tapahduttua koko irtisanomisajan sekä
- harkittaessa työntekijän osa-aikaistamista työsopimuslain 7 luvun 11 §:n perusteella ja osa-aikaistamisen tapahduttua koko siihen liittyvän irtisanomisajan.

Edelleen työnantajalla on katsottu olevan muun työn tarjoamisvelvoite erilaisissa työnteon estymistapauksissa, myös silloin, kun työtä ei voida tehdä eräistä työntekijästä johtuvista syistä. Tämä perustuu laissa sääntelemättömään työnantajan lojaliteettivelvoitteeseen.[2]

Hallituksen esitys ei vaikuta millään tavoin edellä selvitettyyn laajaan työsuhteen aikaiseen muun työn tarjoamisvelvollisuutteen vaan se pysyy ennallaan. Sen sijaan hallitus esittää, että entisen työntekijän takaisinottovelvollisuuden suojaa heikennettäisiin niin, että oppisopimusoppilas syrjäyttäisi hänet. Mitään perusteita ei ole esitetty sille, että vain yksi työnantajan velvollisuuksista ja vastaavasti työntekijän oikeuksista otettaisiin sääntelyyn mukaan sen lisäksi mitä eduskunta on edellyttänyt.

Hallituksen esityksessä ei ole myöskään riittävästi arvioitu, millaisia seurauksia työsopimuslain 6 luvun 6 §:n mukaan ottamisella ehdotettuun työsopimuslain 13 luvun 6 §:n 4 momenttiin voisi olla. Työsopimuslain 7 luvun 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan taloudellista ja tuotannollista perustetta irtisanomiseen ei ole ainakaan silloin, kun työnantaja

[2] Ks. KKO 2016:13 (ään.): Turvatarkastajana työskentelevältä K:lta oli otettu väliaikaisesti pois henkilökortti, jonka voimassaolo oli edellytyksenä turvatarkastajana työskentelylle. K:n työnantaja S Oy oli keskeyttänyt K:n työnteon, kunnes hän sai henkilökortin takaisin. K:lle ei ollut maksettu palkkaa työnteon keskeytyksen ajalta. Kun S Oy ei ollut selvittänyt, millaisiin työtehtäviin K olisi voitu työnteon keskeytyksen välttämiseksi sijoittaa, eikä yksilöidysti tarjonnut K:lle muuta työtä, S Oy velvoitettiin suorittamaan K:lle vahingonkorvausta tästä laiminlyönnistä aiheutuneesta ansionmenetyksestä.

on joko ennen irtisanomista tai sen jälkeen ottanut uuden työntekijän samankaltaisiin tehtäviin, vaikka hänen toimintaedellytyksensä eivät ole vastaavana aikana muuttuneet. Jos työnantaja palkkaisi säädettäväksi ehdotetun työsopimuslain 13 luvun 6 §:n 4 momentin turvin oppisopimusoppilaan takaisinottoajan kuluessa, saattaisi syntyä melko helposti olettama siitä, että työ ei ollutkaan aidosti vähentynyt ja aiemmin toimitettua irtisanomista olisi pidettävä laittomana. Takaisinottovelvollisuutta koskevan säännöksen mukaan ottaminen synnyttäisi laissa säädetyn "ansan".

Sama ongelma syntyy virkasuhteissa, mikäli niissä säädettyyn takaisinottovelvollisuuteen puututaan tässä yhteydessä. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n 2 momentin 1 kohta vastaa työsopimuslain 7 luvun 3 §:n 2 momentin 1 kohtaa. Valtion virkamieslain 27 §:ssä on myös säännös, jonka mukaan perustetta irtisanomiseen ei katsota olevan ainakaan silloin, kun irtisanomista on edeltänyt tai seurannut uuden henkilön ottaminen samankaltaisiin tehtäviin eikä viraston toimintaedellytyksissä ole vastaavana aikana tapahtunut muutoksia (2 mom. 1 kohta).

3. *Kytkentä muihin esityksiin*

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen vaihtelevaa työaikaa noudattavan työntekijän asemaa parantavaksi lainsäädännöksi (HE 188/2017 vp). Olisi ollut toivottavaa, että nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä olisi tavalla tai toisella arvioitu esitysten yhteensovittamista.[3]

[3] Ongelmalliselta vaikuttaa erityisesti HE 188/2017 vp sisältyvän työsopimuslain 1 luvun 11 §:n 2 – 3 momentin suhde lisätyön tarjoamiseen ja sen myötä myös oppisopimusoppilaan asema.

4. Muutokset virkasuhdetta koskeviin lakeihin

Esitys kunnallisesta viranhaltijalaista annetun lain 22 §:n muuttamisesta vastaa eduskunnan lausumassa edellytettyä siltä osin kuin siinä ehdotetaan säädettäväksi ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitetun oppisopimusopiskelijan ja osa-virassa työskentelevän kunnallisen viranhaltijan keskinäisestä etusijajärjestyksestä tarjolla olevaan työhön. Muilta osin esitys ei vastaa eduskunnan lausumaa eikä sitä voi tässä yhteydessä kannattaa. Perusteita ei ole esitetty myöskään valtion virkamieslain (750/1994) 32 §:n muuttamiselle.

Kunnioittavasti

Jaana Paanetoja