Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausunto
1.3.2018

TEM/2090/03.01.01/2017
TEM071:00/2017
TEM/22/00.01.02/2018

Viite: HE 189/2017 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 13 luvun 6 §:n, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 22 §:n ja valtion virkamieslain 32 §:n muuttamisesta

Vastine valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt viitteessä mainitun hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriöltä kirjallista vastinetta valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista. Kunnioittavasti esitän valiokunnalle lausuntonani seuraavan.

Ehdotus työnantajan lisätyön tarjoamisvelvollisuudesta poikkeamiseksi (TSL 2:5)

Voimassa olevan työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan, jos työnantaja tarvitsee lisää työntekijöitä hänen osa-aikatyötä tekeville työntekijöilleen sopiviin tehtäviin, työnantajan on tarjottava näitä töitä osa-aikatyöntekijöille lain 6 luvun 6 §:stä riippumatta. Säännöksen 2 momentin mukaan, jos työn vastaanottaminen edellyttää sellaista koulutusta, jonka työnantaja voi työntekijän soveltuvuuteen nähden kohtuudella järjestää, on työntekijälle annettava tällainen koulutus.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta poiketa työnantajan lisätyön tarjoamisvelvollisuudesta tilanteessa, jossa työnantaja tekee opiskelijan kanssa ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun oppisopimuksen. Kuten hallituksen esityksessä mainitaan, esityksen taustalla vaikuttaa eduskunnan lausuma, jonka mukaan eduskunta edellytti, että valtioneuvosto tuo viipymättä sille lakiehdotukset, joilla mahdollistetaan oppisopimuksella työskentely kaikilla toimialoilla, lisätyön tarjoamisvelvollisuuden tätä estämättä (EV 86/2017 vp). Hallituksen esityksessä sekä eräissä asiantuntijalausunnossa (mm. KT, EK, Paanetoja) todetulla tavalla asian taustalla vaikuttaa korkeimman oikeuden ratkaisu 2017:4, jonka mukaan voimassa olevan työsopimuslain 2 luvun 5 §:n mukainen osa-aikatyöntekijän oikeus lisätyöhön syrjäyttää mahdollisuuden palkata oppisopimusopiskelija. Kuten asiantuntijalausunnoissakin todetaan, ilman lainsäädännön muutosta mainittu ratkaisu tarkoittaa sitä, että mahdollisuus palkata oppisopimusopiskelijoita voisi estyä aloilla, joilla on paljon osa-aikatyötä tekevää työvoimaa.

Työsopimuslain esitöiden (HE 157/2000 vp) mukaan työnantajan on tarjottava lisätyötä kaikille niille osa-aikatyöntekijöille, jotka ovat sopivia vapaana oleviin tehtäviin. Jos työsopimus on tehty työntekijän aloitteen ja toiveiden mukaisesti osa-aikaiseksi tai työntekijä on muutoin saattanut työnantajan tietoon, että hän ei ole kiinnostunut työajan lisäämisestä, työnantaja ei ole velvollinen tarjoamaan lisätyötä kyseiselle osa-aikaiselle työntekijälle.

Osassa asiantuntijalausunnoista todetaan, että mikäli nyt ehdotettua poikkeusta lisätyön tarjoamisvelvollisuuteen ei säädettäisi, oppisopimusopiskelijoita ei voitaisi palkata lainkaan sellaisen työnantajan palvelukseen, jolla olisi yksikin osa-aikatyötä tekevä työntekijä (esim. Suomen Yrittäjät). Osassa lausunnoista taas tuodaan esiin se edelläkin todettu työsopimuslain esitöissä todettu seikka, ettei työnantajalla kaikissa tilanteissa ole velvollisuutta tarjota lisätyötä osa-aikatyöntekijöille. Lausunnoissa todetaan myös, ettei sen, että alalla työskentelee perinteisesti paljon osa-aikaisia työntekijöitä, voida katsoa automaattisesti estävän oppisopimusopiskelijoiden ottamista (esim. SAK, STTK, osin myös PAM).

Vastauksena edellä mainittuihin lausuntoihin voidaan todeta, ettei osa-aikatyö tai työnantajan lisätyön tarjoamisvelvollisuus estä oppisopimusopiskelijan palkkaamista silloin, jos kukaan työnantajan palveluksessa olevista osa-aikatyöntekijöistä ei halua lisää työtä tai on esimerkiksi omasta aloitteestaan halunnut sopia työsopimuksensa osa-aikaiseksi. Korkeimman oikeuden ratkaisun 2017:4 myötä este oppisopimusopiskelijan ottamiseen voi kuitenkin syntyä tilanteessa, jossa työnantajalla on yksi tai useampi lisätyötä haluava työntekijä. Tällöin työnantaja ei voisi tehdä opiskelijan kanssa oppisopimusta ennen kuin työnantaja olisi tarjonnut kyseistä työtä sitä haluavalle osa-aikatyöntekijälle. Nyt käsittelyssä olevalla hallituksen esityksellä esitetään ratkaisua tähän ongelmaan.

Asiantuntijalausujista PAM viittaa lausunnossaan hallituksen esityksen vaikutusarvioinneissa esitettyihin lukuihin ja huomauttaa, että niiden mukaan kaupan alalla työskentelee suhteellisesti ja absoluuttisin luvuin mitattuna toiseksi eniten oppisopimuskoulutettavia, vaikka toisaalta samalla alalla on selkeästi eniten vastentahtoisesti osa-aikatyötä tekeviä työntekijöitä. PAM:n mukaan tämä näyttäisi viittaavan siihen, ettei lisätyön tarjoamisvelvollisuus ole myöskään nykyisessä muodossaan estänyt oppisopimussuhteiden solmimista. Myös opetus- ja kulttuuriministeriön toimittamien tilastojen sekä työ- ja elinkeinoministeriön valiokunnalle 13.2.2018 toimittamien tilastojen mukaan oppisopimuskoulutusta näyttäisi olevan järjestetty myös sellaisilla aloilla, joilla tilastojen mukaan työskentelee paljon osa-aikatyöntekijöitä, myös vastentahtoisesti osa-aikatyötä tekeviä (esim. tukku- ja vähittäiskauppa). Se miksi näin on, ei ole selvää. Mahdollista on, että oppisopimusopiskelijat ovat tehneet sellaisia työtehtäviä, jotka eivät olekaan syystä tai toisesta olleet sopivia osa-aikatyöntekijöille tai työnantaja on sopinut oppisopimuksesta jo palveluksessaan olevan työntekijän kanssa[1], jolloin lisätyön tarjoamisvelvollisuus ei vastaavalla tavalla aktualisoituisi kuin palkatessa uutta työntekijää. Mahdollista on myös, että osa työnantajista on ymmärtänyt oppisopimuksen enemmän koulutuksen antamisena kuin määräaikaisena työsuhteena. Joka tapauksessa on selvää, että mainittu korkeimman oikeuden ratkaisu

[1] PAM:n lausunnon mukaan palvelualoilla oppisopimussuhde solmitaan yleensä sellaisen työntekijän kanssa, joka on jo valmiiksi työsuhteessa työnantajaan.

selventää oikeustilaa siinä mielessä, että sen mukaan oppisopimuskoulutuksessa on kyse määräaikaisesta työsuhteessa tehtävästä työstä, jolloin työnantajan on ennen uuden oppisopimusopiskelijan palkkaamista huolehdittava palvelussuhdelainsäädännössä johtuvista velvoitteistaan suhteessa palveluksessaan jo oleviin työntekijöihinsä.

Mikäli nyt esitettäviä muutoksia ei tehtäisi, on mahdollista, että mainitun korkeimman oikeuden ratkaisun myötä tulevaisuudessa tehtävien oppisopimusten määrä tulisi vähenemään erityisesti sellaisilla aloilla, joiden palveluksessa on paljon vastentahtoisesti osa-aikatyötä tekeviä eli lisätyötä haluavia työntekijöitä.[2] Jotta oppisopimuksella kouluttautuminen olisi jatkossakin mahdollista kaikilla toimialoilla, ovat nyt ehdotettavat muutokset tarpeellisia. Toisaalta on huomioitava, että työnantajan olisi mahdollista poiketa lisätyön tarjoamisvelvollisuudestaan ainoastaan niissä tilanteissa, kun hän ottaa koulutettavakseen oppisopimusopiskelijan, ei muutoin. Poikkeamismahdollisuus muutoin pakottavasta ja perustavanlaatuisestakin työnantajavelvollisuudesta pyrittäisiin pitämään siis rajoitettuna.

Edellä mainittu koskee vastaavin osin myös kunnallisesta viranhaltijasta annettua lakia (304/2003) ja sen 22 §:n muuttamista koskevaa lakiehdotusta.

Ehdotus työnantajan takaisinottovelvollisuudesta poikkeamisesta (TSL 6:6)

Joissakin asiantuntijalausunnoissa on suhtauduttu kriittisesti siihen, että esityksessä ehdotetaan poikkeamista myös työnantajan työsopimuslain 6 luvun 6 §:ssä säädettyyn takaisinottovelvollisuuteen työnantajan tehdessä oppisopimuksen ammatillisen koulutuksen opiskelijan kanssa (mm. STTK, PAM, Akava, Paanetoja). Vastaavaa poikkeamismahdollisuutta ehdotetaan esityksessä myös kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin sekä valtion virkamieslakiin (750/1994).

Oikeustieteen tohtori Jaana Paanetojan asiantuntijalausunnon mukaan takaisinottovelvollisuudesta poikkeamisen mukaan ottoa esitykseen on perusteltu suppeasti ja sen motiivit jäävät epäselviksi. Lisäksi Paanetojan mukaan hallituksen esityksessä ei ole riittävästi arvioitu, millaisia seurauksia takaisinottovelvollisuudesta poikkeamisella voisi olla ottaen huomioon työsopimuslain 7 luvun 3 §:n 2 momentin 1 kohta, jonka mukaan taloudellista ja tuotannollista perustetta irtisanomiseen 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. Lausunnon mukaan, jos työnantaja palkkaisi ehdotetun 13 luvun 6 §:n 4 momentin turvin oppisopimusoppilaan takaisinottoajan kuluessa, saattaisi syntyä olettama siitä, että työ ei ollutkaan aidosti vähentynyt ja aiemmin toimitettua irtisanomista olisi pidettävä laittomana. Myös Kunnallisen työmarkkinalaitoksen lausunnossa todetaan sama asia. Ratkaisuksi Kunnallinen työmarkkinalaitos esittää, että esityksen poikkeusmahdollisuuksien soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan myös irtisanomistilanteet. Lisäksi EK:n, Suomen Yrittäjien ja Paltan lausuntojen mukaan oppisopimusopiskelijoiden palkkaaminen tulisi olla

[2] Ks. myös Palkansaajien tutkimuslaitoksen lausunto, jonka mukaan oppisopimuskoulutuksen järjestäminen vaikeutuisi huomattavasti eri toimialoilla ilman esitettyä uudistusta, sillä työnantajat karttavat työsuhteisiin liittyviä oikeudellisia riskejä. Lausunnon mukaan hallituksen esitykselle ei ole myöskään olemassa ilmeisiä vaihtoehtoja.

mahdollista silloinkin, kun työnantajalla on irtisanomisuhan alla olevia, kuten myös lomautettuja työntekijöitä.

Työnantajan takaisinottovelvollisuutta koskeva poikkeus otettiin esitykseen mukaan siitä syystä, että voimassa olevan työlainsäädännön mukaan takaisinottovelvollisuuden piirissä olevat työntekijät tulevat niin sanotussa työntarjoamisjärjestyksessä viimesijaisina. Muun muassa työnantajan palveluksessa olevilla osa-aikatyöntekijöillä on työsopimuslain 2 luvun 5 §:n mukaan etusija tarjolla olevaan lisätyöhön ennen työnantajan taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla irtisanomia työntekijöitä. Osa-aikatyöntekijöiden oikeus lisätyöhön ennen takaisinottovelvollisuuden piirissä olevia työntekijöitä säädettiin voimassa olevan työsopimuslain säätämisen yhteydessä, jolloin osa-aikatyöntekijöiden asemaa parannettiin suhteessa takaisinottovelvollisuuden piirissä oleviin työntekijöihin nähden (HE 157/2000 vp). Nyt käsiteltävällä esityksellä haluttiin säilyttää tämä etusijajärjestys, minkä vuoksi esityksessä päädyttiin esittämään mahdollisuutta poiketa myös takaisinottovelvollisuudesta oppisopimusopiskelijaa palkattaessa.

Kuten hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, työnantaja ei voisi oppisopimusopiskelijaa palkatessaan poiketa muista työntarjoamisvelvollisuuksistaan, kuten esimerkiksi velvollisuudestaan tarjota irtisanomisuhan alaiselle työntekijälle muuta työtä tai työn vastaanottamisen edellyttävää koulutusta tai velvollisuudestaan tarjota työtä lomautetulle työntekijälle. Työnantajan työntarjoamisvelvollisuuksista poikkeamisen ulottamista näihin oppisopimusopiskelijaa palkattaessa ei pidetty perusteltuna ottaen huomioon työnantajan työsopimussuhde ja lojaliteettivelvoite omiin työntekijöihinsä. Vaikka nämä velvollisuudet koskevat työnantajaa myös suhteessa tämän palveluksessa oleviin osa-aikatyöntekijöihin ja soveltuvin osin myös takaisinottovelvollisuuden piirissä oleviin työntekijöihin, katsotaan, että näistä työnantajan velvollisuuksista voitaisiin rajoitetusti poiketa nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.[3]

Työntarjoamisvelvollisuuksista poikkeamisen mahdollistaminen lomautettujen työntekijöiden tai irtisanomisuhan alaisten työntekijöiden kohdalla voisi toisaalta luoda riskin oppisopimuskoulutusjärjestelmän väärinkäyttämisestä siten, että työnantaja korvaisi omaa työvoimaansa oppisopimusopiskelijoilla esimerkiksi taloudellisesti huonossa tilanteessa. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä ottaen huomioon, että oppisopimuskoulutuksen tarkoituksena on mahdollistaa ammatillisen koulutuksen opiskelijan opin saanti.

Eräissä lausunnoissa näytetään kytkevän yhteen työsopimuslain 7 luvun 3 §:n 2 momentin 1 kohta ja takaisinottovelvollisuus. Tällaista kytkentää ei kuitenkaan lainsäädäntöön sisälly. Takaisinottovelvollisuutta ja irtisanomisperusteita on arvioitava toisistaan irrallisina. Tämän irrallisuuden voidaan erityisesti katsoa vahvistuneen sen jälkeen, kun takaisinottovelvollisuuden kestoaika lyhennettiin neljään kuukauteen.

[3] Tältä osin pyydetään huomioimaan myös Palkansaajien tutkimuslaitoksen lausunto, jossa todetaan hallituksen esityksessäkin todetulla tavalla, että kansainvälinen tutkimuskirjallisuus tukee käsitystä, jonka mukaan oppisopimuskoulutus tuottaisi merkittäviä hyötyjä etenkin uran alkuvaiheessa, sillä koulutuksen havaitaan nopeuttavan siirtymistä työmarkkinoille ja vähentävän työttömyyden kestoa. Oppisopimuskoulutus voi myös tukea heikommassa asemassa olevien pääsyä työmarkkinoille.

Työnantaja arvioi kussakin yksittäistapauksessa, onko sillä laissa ja työehtosopimuksessa tarkoitettu peruste irtisanoa työntekijöitä. Työnantaja vastaa myös siitä, että irtisanomisperuste täyttyy irtisanomisajan päättyessä. Irtisanomisaikana työnantajan on varmistuttava siitä, että työntekijälle ei ole tarjottavissa muuta sopivaa työtä.

Esityksen vaikutuksista

Joissakin asiantuntijalausunnoissa toistettiin jo esityksen lausuntokierroksen aikana esiin noussut huoli esityksen vaikutuksista sukupuolten väliseen tasa-arvoon (mm. Tasa-arvovaltuutettu, SAK, STTK, PAM). Palkansaajien tutkimuslaitoksen lausunnossa todetulla tavalla uudistuksella voi olla negatiivisia vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon lyhyellä aikavälillä, koska osa-aikaisista työntekijöistä suurempi osa on naisia. Lausunnon mukaan on kuitenkin syytä olettaa, että keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutus sukupuolten väliseen tasa-arvoon voi muuttua positiiviseksi, mikäli oppisopimuskoulutus johtaa aidosti osaamistason kasvuun, ammatilliseen liikkuvuuteen ja kokoaikaisiin työsuhteisiin naisvaltaisilla toimialoilla. Palkansaajien tutkimuslaitoksen lausunnossa esitettyä voidaan puoltaa, ottaen huomioon myös se, että viime vuosina naispuolisten oppisopimusopiskelijoiden määrä on ollut yli 50 prosenttia (ks. hallituksen esityksen taulukko 2, s. 13).

Muita huomioita

SAK on todennut asiantuntijalausunnossaan, ettei esityksessä ja sen perusteluissa huomioida mitenkään työnantajan palveluksessa olevan henkilöstön koulutustarvetta. Laissa yhteistoiminnasta yrityksissä (334/2007) säädetään henkilöstö- ja koulutussuunnitelmasta, jossa pitää arvioida koko henkilöstön osaamisen tarpeita ja siinä tapahtuvia muutoksia (16 §). SAK:n mukaan esitys on ristiriidassa yhteistoimintalainsäädännön kanssa.

Edellä mainittuun lausumaan voidaan todeta, että esityksellä ei ole tarkoitus puuttua työnantajan yhteistoiminnasta yrityksissä annetussa laissa johtuviin velvollisuuksiin laatia henkilöstö- ja koulutussuunnitelma. Velvollisuus suunnitelman laatimiseen ja työnantajan oman henkilöstön ammatillisen osaamisen arvioimiseen säilyy ennallaan.

Kunnioittavasti,

Elli Nieminen
Erityisasiantuntija