

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain ja valtion virkamieslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työsopimuslakia, kunnallisesta viranhaltijasta annettua lakia sekä valtion virkamieslakia. Esityksen mukaan työnantaja voisi jatkossa tehdä opiskelijan kanssa ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun määräaikaisen oppisopimuksen työnantajalle laissa säädetyn lisätyön tarjoamisvelvoitteen ja takaisinottovelvollisuuden estämättä.

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa oppisopimuksen avulla saatava ammatillinen koulutus kaikilla toimialoilla, myös sellaisen työnantajan palveluksessa, jolla on osa-aikatyötä tekeviä tai takaisinottovelvollisuuden piirissä olevia työntekijöitä. Tavoitteena on lisätä ammatillisesti kouluttautuvien opiskelijoiden mahdollisuuksia saada oppisopimuskoulutustyöpaikka, ja edistää näin ollen ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden pääsyä työelämään.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen jälkeen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2 Kansainvälinen kehitys ja EU:n lainsäädäntö.....	8
Euroopan unionin osa-aikatyödirektiivi.....	8
ILO:n suositus n:o 166 työnantajan toimesta tapahtuvaa palvelussuhteen päättämistä.....	8
2.3 Nykytilan arviointi.....	9
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	12
3.1 Tavoitteet.....	12
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	13
3.3 Toteuttamisvaihtoehdot.....	13
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	14
4.1 Yleistä.....	14
4.2 Vaikutukset yrityksiin.....	14
4.3 Työelämävaikutukset.....	15
4.4 Tasa-arvovaikutukset.....	17
4.5 Vaikutukset työllisyyteen ja työtunteihin.....	18
5 ASIAN VALMISTELU.....	19
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	21
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	21
1.1 Työsopimuslaki.....	21
1.2 Laki kunnallisesta viranhaltijasta.....	22
1.3 Valtion virkamieslaki.....	23
2 VOIMAANTULO.....	23
LAKIEHDOTUKSET.....	24
työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta.....	24
kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 22 §:n muuttamisesta.....	24
valtion virkamieslain 32 §:n muuttamisesta.....	25

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Keväällä 2017 hallitus antoi eduskunnalle esityksen laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2017 vp). Esityksellä hallitus toteutti hallituksen ohjelmaan kirjatun toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformin. Ammatillisesta koulutuksesta annetulla lailla (531/2017) kumotaan ammatillisesta peruskoulutuksesta annettu laki 630/1998) ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki (631/1998). Ammatillista koulutusta koskevat säännökset kootaan näin ollen yhteen lakiin. Eduskunta hyväksyi esitykseen liittyvät lait 30 päivänä kesäkuuta 2017. Lait tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Vastauksessaan hallituksen esitykseen laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (EV 86/2017 vp) eduskunta hyväksyi lausuman. Tämän mukaan eduskunta edellytti, että valtioneuvosto tuo viipymättä eduskunnalle lakiehdotuksen, joka toteuttaa sellaiset työsuhteiden ja virkasuhteita koskevan lainsäädännön muutokset, jotka mahdollistavat oppisopimuksella työskentelyn tasavertaisesti kaikilla toimialoilla, lisätyön tarjoamisvelvoitteen tätä estämättä. Lausuman perustana ovat eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto sekä sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (TyVL 3/2017 vp, SiVM 7/2017 vp). Lausunto- ja mietintöteksteissään valiokunnat mainitsevat hallituksen esitystä koskevissa asiantuntijakuulemisissa esiin tuodun, keväällä 2017 annetun korkeimman oikeuden ratkaisun (KKO 2017:4) ja sen merkityksen työnantajien mahdollisuuksiin ottaa oppisopimusopiskelijoita erityisesti aloilla, joissa työskentelee paljon osa-aikatyöntekijöitä. Valiokunnat pitivät tärkeänä, että oppisopimuskoulutus mahdollistetaan tasavertaisesti kaikilla toimialoilla.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Oppisopimuskoulutusta koskeva lainsäädäntö

Oppisopimuskoulutusta koskevat säännökset sisältyvät vuoden 2017 loppuun asti voimassa olevaan ammatillisesta peruskoulutuksesta annettuun lakiin. Ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain mukaan oppisopimuskoulutus on pääosin työpaikalla järjestettävää koulutusta, joka perustuu 15 vuotta täyttäneen opiskelijan ja työnantajan välillä tehtyyn kirjalliseen määräaikaiseen työsuhteeseen (oppisopimus) tai virkamiehen ja työnantajan välillä tehtyyn kirjalliseen määräaikaiseen sopimukseen (virkamiehen oppisopimus) edellyttäen, että työnantaja ja koulutuksen järjestäjä ovat sopineet oppisopimuskoulutuksen järjestämisestä. Virkamiehen oppisopimus voidaan tehdä myös virkasuhteeseen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevan henkilön kanssa. Ammatillisen peruskoulutuksen lisäksi myös ammatillisesta aikuiskoulutusta voidaan järjestää oppisopimuskoulutuksena ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 4 §:n 3 momentin nojalla.

Vuoden 2018 alusta alkaen oppisopimuskoulutusta koskevat säännökset sisältyvät uuteen ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin. Työpaikalla järjestettävän koulutuksen muotona oppisopimuskoulutus ja sen sisältö säilyvät uudessa laissa pääasiassa ennallaan. Työpaikalla järjestettävää koulutusta koskevat säännökset sisältyvät ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 8 lukuun. Oppisopimuskoulutuksen lisäksi työpaikalla tapahtuvaa koulutusta voidaan järjestää koulutussopimukseen perustuvana koulutuksena, joka korvaa nykymuotoisen työssäoppimisen. Koulutussopimuksessa opiskelija ei ole työ- tai virkasuhteessa koulutussopimustyöpaikan tarjoavaan työnantajaan.

Uuden ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 70 §:n mukaan oppisopimuskoulutus on pääosin työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä järjestettävää koulutusta, jota täydennetään tarvittaessa muissa oppimisympäristöissä tapahtuvalla osaamisen hankkimisella. Oppisopimuskoulutus perustuu 15 vuotta täyttäneen opiskelijan ja työnantajan väliseen kirjalliseen määräaikaan työsopimukseen taikka virkasuhteessa tai virkasuhteeseen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelusuhteessa olevan opiskelijan ja työnantajan väliseen kirjalliseen määräaikaan sopimukseen (oppisopimus). Oppisopimuskoulutuksessa olevan opiskelijan viikoittaisen työajan tulee olla keskimäärin vähintään 25 tuntia.

Oppisopimukseen tulee liittää opiskelijan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma siltä osin kuin se koskee oppisopimuskoulutusta. Henkilökohtaisesta osaamisen kehittämissuunnitelmasta tulee ilmetä ne käytännön työtehtävät, joita tekemällä opiskelija voi saavuttaa tavoitteeksi asetetun osaamisen. Oppisopimukseen liitettävän henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman osan laativat ja hyväksyvät yhdessä koulutuksen järjestäjä, opiskelija ja työnantaja siten, että se on liitettävissä oppisopimukseen oppisopimusta hyväksyttäessä. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin oppisopimuksessa sovittavista asioista.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan oppisopimuksen tekemisen edellytyksenä on, että koulutuksen järjestäjä ja työnantaja sopivat kirjallisesti oppisopimuskoulutuksen järjestämisestä. Oppisopimuskoulutuksen järjestämistä koskevalla sopimuksella ei voida poiketa siitä, mitä henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa on suunniteltu. Koulutuksen järjestäjälle on säädetty lain 75 §:ssä vastuu siitä, että oppisopimuskoulutuksessa käytännön työtehtävät ovat sellaisia, että opiskelijan henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman mukaiset osaamistavoitteet voidaan niitä tekemällä saavuttaa.

Oppisopimuskoulutukselle on asetettu laissa myös muita edellytyksiä. Lain 72 §:n mukaan oppisopimuskoulutuksen edellytyksenä on, että koulutustyöpaikalla on käytettävissä tutkinnon perusteiden mukaisen koulutuksen tai henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman ja näyttöjen järjestämisen kannalta riittävästi tuotanto- ja palvelutoimintaa, tarpeelliset työvälineet sekä ammattitaidoltaan, koulutukseltaan ja työkokemukseltaan pätevä henkilöstö. Koulutustyöpaikalta on nimettävä opiskelijalle ammattitaidoltaan, koulutukseltaan tai työkokemukseltaan pätevä vastuullinen työpaikkaohjaaja.

Työnantajan on mahdollista saada koulutuksen järjestäjältä koulutuskorvausta, jos työnantajalle arvioidaan aiheutuvan kustannuksia oppisopimuskoulutuksesta. Mikäli julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) säädetty edellytykset täyttyvät, työnantajalla voi myös olla oikeus saada oppisopimuskoulutuksen ajalta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvussa tarkoitettua palkkatukea työttömän palkkaamisesta aiheutuvien palkkakustannusten korvaamiseksi.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 77 §:n nojalla oppisopimukseen sovelletaan työsuhteessa tai virkasuhteessa sovellettavaa lainsäädäntöä. Oppisopimuskoulutuksessa olevaan opiskelijaan sovelletaan siten, mitä työntekijän osalta säädetään työajasta, vuosilomasta, työturvallisuudesta ja työntekijän muusta suojelusta. Ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään kuitenkin eräistä työsopimuslakia koskevista poikkeuksista, joita työsopimukseen perustuvaan oppisopimukseen ei sovelleta. Myös oppisopimuksen ja oppisopimuskoulutuksen purkamisesta sekä oppisopimuskoulutuksen keskeytymisestä säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa erikseen.

Koska oppisopimuskoulutuksessa on kysymys työ- tai virkasuhteesta tehtävästä työstä, työnantajan on maksettava oppisopimusopiskelijalle palkkaa tai muuta vastiketta. Työ- tai virkaehtosopimukseen voi sisältyä erityisiä määräyksiä oppisopimusopiskelijalle maksettavasta pal-

kasta. Joillakin aloilla oppisopimusopiskelijaan voidaan soveltaa harjoittelijan palkkaa koskevia määräyksiä.

Ennen määräaikaisen oppisopimuksen solmimista työnantajan on selvitettävä työsopimuslaista johtuvat velvoitteensa suhteessa palveluksessa jo oleviin työntekijöihinsä. Tällaisia työsopimuslaista johtuvia velvoitteita ovat muun muassa työnantajan velvollisuus tarjota työtä osa-aikaista työtä tekevälle työntekijälle sekä työnantajalle työsopimuslain 6 luvun 6 §:ssä säädetty irtisanotun työntekijän takaisinottovelvollisuus.

Työnantajan velvollisuus tarjota työtä osa-aikaiselle työntekijälle

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. Lain esitöiden (HE 157/2000 vp) mukaan lisätyön tarjoamisvelvollisuuden tarkoituksena on turvata työnantajan palveluksessa olevien osa-aikatyöntekijöiden asemaa. 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.

Nykyistä työsopimuslakia säädettäessä osa-aikaisten työntekijöiden asemaa parannettiin suhteessa työnantajan irtisanomiin takaisinottovelvollisuuden piirissä oleviin työntekijöihin. Työnantajan on tarjottava osa-aikatyöntekijälle lisätyötä riippumatta siitä, onko työnantajalla työntarjoamisvelvollisuus myös työsopimuslain 6 luvun 6 §:n perusteella. Työnantajan palveluksessa olevat osa-aikatyötä tekevät työntekijät ohittavat näin ollen työntarjoamisjärjestyksessä ne tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla irtisanotut työntekijät, jotka kuuluvat työnantajan takaisinottovelvollisuuden piiriin.

Säännöksen 2 momentin mukaan, jos työn vastaanottaminen edellyttää sellaista koulutusta, jonka työnantaja voi työntekijän soveltuvuuteen nähden kohtuudella järjestää, on työnantajan annettava työntekijälle tällainen koulutus. Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan työntekijälle on annettava sellainen koulutus, joka on tarpeellista uuden työn vastaanottamisen kannalta. Tämän lisäksi edellytyksenä on, että koulutus on työntekijän soveltuvuuteen nähden kohtuudella järjestettävissä. Säännöksen tarkoituksena on korostaa työnantajan velvollisuutta huolehtia osa-aikaisten työntekijöiden ammattitaidon ylläpitämisestä.

Työsopimuslain 13 luvun 7 §:n 2 kohdan nojalla työnantajien ja työntekijöiden valtakunnallisilla yhdistyksillä on lain pakottavuutta koskevan 13 luvun 6 §:stä poiketen oikeus sopia siitä, mitä laissa säädetään työnantajan velvollisuudesta tarjota työtä osa-aikatyöntekijälle. Työehtosopimuksissa voidaan siten sopia käänteisestä etusijajärjestyksestä työnantajan lisätyön tarjoamisvelvoitteen ja takaisinottovelvollisuuden välillä.

Työnantajan palveluksessa olevilla osa-aikatyöntekijöillä on oikeus työhön ennen irtisanottuja työntekijöitä tai kokonaan uusia työnhakijoita. Oikeuskäytännössä (KKO:2006:49) on katsottu, että osa-aikatyötä tekevällä työntekijällä on oikeus lisätyöhön myös ennen työnantajan palveluksessa olevia määräaikaisessa työsuhteessa olevia työntekijöitä. Tapauksessa työnantaja oli tehnyt koko-aikatyötä koskevan toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen tehtävää aikaisemmin määräaikaisen työsopimuksen perusteella hoitaneen työntekijä B:n kanssa tarjoamatta

tehtävää osa-aikaiselle työntekijälleen A:lle. Korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan työnantaja oli menetellyt työsopimuslain 2 luvun 5 §:n vastaisesti. Korkein oikeus perustelee ratkaisuaan siten, että työsopimuslain 2 luvun 5 §:n säännös ei ainoastaan määritä osa-aikaisten työntekijöiden ja takaisinottovelvollisuuden piirissä olevien irtisanottujen työntekijöiden keskinäistä järjestystä lisätyötä tarjottaessa, vaan se myös asettaa työnantajan palveluksessa olevat osa-aikaiset työntekijät etusijalle niihin nähden, jotka muutoin pyrkivät lisätyöksi sopivaan tehtävään. Korkeimman oikeuden mukaan lisätyöksi sopivaa tehtävää aikaisemmin määräaikaisen työsopimuksen perusteella hoitanut työntekijä rinnastuu tässä suhteessa ulkopuoliseen työnhakijaan siitä syystä, että työsopimuslain 6 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan määräaikainen työsopimus päättyy sopimuskauden päättyessä, eikä työnantajalla ole velvollisuutta määräaikaisen sopimuksen jatkamiseen tai sen vakinaistamiseen sopimuskauden aikana tai sen jälkeen silloinkaan, jos sopimuksen määräaikaisuuden peruste lakkaa sopimuskauden aikana. Näin ollen A:lla oli työsopimuslain 2 luvun 5 §:n nojalla etusija hänelle lisätyöksi sopivaan osoitehuoltajan tehtävään suhteessa tehtävää määräaikaisena hoitaneeseen B:hen.

Helmikuussa 2017 annetussa ratkaisussa (KKO:2017:4) korkein oikeus otti kantaa työsopimuslain 2 luvun 5 §:n mukaiseen lisätyön tarjoamisvelvollisuuteen ja työnantajan mahdollisuuden tehdä oppisopimus henkilön kanssa, joka ei ennestään ollut sen palveluksessa. Tapauksessa oli kysymys siitä, oliko oppisopimus koskenut sellaisia työtehtäviä, joita työnantajan olisi tullut tarjota ensisijaisesti osa-aikatyötä tekevälle A:lle. Ratkaisun perusteluissa korkein oikeus toteaa, että voimassa olevan ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 17 §:ssä oppisopimus on määritelty pääosin työpaikalla järjestettäväksi koulutukseksi, joka perustuu opiskelijan ja työnantajan välillä tehtyyn kirjalliseen määräaikaiseen työsopimukseen. Ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 18 §:n mukaan oppisopimukseen sovelletaan erikseen mainittuja lainkohtia lukuun ottamatta työsopimuslakia. Korkein oikeus toteaa näin ollen jo laista seuraavan, että oppisopimus on määräaikainen työsopimus, oppisopimuskoulutus toteutetaan pääosin työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä ja että työstä maksetaan työsopimuksen mukaista palkkaa. Korkeimman oikeuden mukaan oppisopimuskoulutus edellyttää, että työnantaja voi tarjota koulutettavalle työtehtäviä. Oppisopimuskoulutuksen taustalla olevat koulutus- ja rahoitusjärjestelyt eivät muuta sitä, että työnantajan kannalta oppisopimuksen pääasiallisena sisältönä on työn tekeminen eikä koulutuksen antaminen.

Korkein oikeus tuo esiin työsopimuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetun maininnan siitä, että työnantajan velvollisuus tarjota osa-aikatyöntekijälle lisätyötä perustuu pyrkimykseen turvata osa-aikatyöntekijöiden asema. Säännöksen tavoitteiden sekä oppisopimuksen oikeudellisen ja tosiasiallisen sisällön johdosta korkein oikeus katsoo, että lisätyön tarjoamisvelvollisuuden osalta oppisopimukseen perustuva työsopimus voidaan lähtökohtaisesti rinnastaa muihin sopimuksiin. Korkein oikeus katsoi, että yhtiö oli tahallaan tai huolimattomuudesta rikkonut työsopimuslaista johtuvia velvoitteitaan, kun se ei ollut tarjonnut osa-aikatyössä olleelle A:lle yhtiössä tarjolla ollutta ja hänelle sopivaa lisätyötä.

Korkeimman oikeuden ratkaisusta seuraa, että työnantaja, jonka palveluksessa on yksi tai useampi osa-aikaista työtä tekevä työntekijä, ei voi palkata oppisopimusopiskelijaa määräaikaiseen työsuhteeseen sellaisiin työtehtäviin, jotka olisivat sopivia osa-aikatyöntekijöille ilman, että työnantaja ensin selvittää palveluksessaan olevien osa-aikatyöntekijöiden halukkuuden lisätyöhön. Jos työn vastaanottaminen edellyttää sellaista koulutusta, jonka työnantaja voi työntekijän soveltuvuuteen nähden kohtuudella järjestää, työntekijälle on annettava tällainen koulutus työsopimuslain 2 luvun 5 §:n 2 momentin nojalla.

Lisätyön tarjoamisvelvollisuudesta säädetään myös virkasuhteita koskevassa lainsäädännössä. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 22 §:n mukaan työnantajan, joka tarvitsee uusia viranhaltijoita tehtäviltään samankaltaiseen kokoaikaiseen virkasuhteeseen, on lain

46 §:n estämättä ensisijaisesti tarjottava toistaiseksi virkaan otetulle osa-aikatyötä tekeväälle viranhaltijalle mahdollisuus siirtyä tällaiseen virkasuhteeseen edellyttäen, että viranhaltija on etukäteen kirjallisesti ilmoittanut haluavansa kokoaikaiseen virkasuhteeseen, hän täyttää tämän virkasuhteen kelpoisuusvaatimukset ja tehtävä on hänelle sopiva. Evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta on saman sisältöinen säännös kirkkolain (1055/1993) 6 luvun 36 §:ssä. Valtion virkamieslaissa (750/1994) vastaavanlaisista säännöistä viranomaisen velvollisuudesta tarjota kokoaikaista virkaa osa-aikatyötä tekeväälle virkamiehelle ei ole.

Työntekijän takaisin ottaminen

Työsopimuslain 6 luvun 6 §:n mukaan työnantajan on tarjottava työtä lain 7 luvun 3 tai 7 §:ssä säädetyillä perusteilla irtisanomalleen, työ- ja elinkeinotoimistosta edelleen työtä hakevalle entiselle työntekijälleen, jos työnantaja tarvitsee työntekijöitä neljän kuukauden kuluessa työsuhteen päättymisestä samoihin tai samankaltaisiin tehtäviin, joita irtisanottu työntekijä oli tehnyt. Jos työsuhde on jatkunut keskeytyksettä sen päättymiseen mennessä vähintään 12 vuotta, takaisinottoaika on kuitenkin kuusi kuukautta. Säännöksen 2 momentissa säädetään takaisinottovelvollisuudesta liikkeen luovutuksen yhteydessä. Takaisinottovelvollisuus koskee vastaavalla tavalla liikkeen luovutuksensaajaa silloin, kun luovuttaja on irtisanoutunut työntekijän työsopimuksen päättymään ennen luovutushetkeä.

Takaisinottovelvollisuuden kestoa lyhennettiin nykyiseen neljään kuukauteen vuoden 2017 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella (1448/2016). Aiemmin takaisinottovelvollisuuden kesto oli yhdeksän kuukautta. Lyhentämisen tarkoituksena oli keventää työnantajan hallinnollista taakkaa ja vähentää työmarkkinoiden jäykkyyttä huolehtien samalla niistä tavoitteista, joita varten takaisinottovelvollisuus on olemassa. Takaisinottovelvollisuuden sisältöä ei muutettu.

Takaisinottovelvollisuutta koskevat säännökset sisältyvät myös valtion virkamieslakiin, kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin sekä kirkkolakiin. Virkasuhteisten henkilöiden takaisinottovelvollisuuden kestoaikaa ei vuoden 2017 alusta voimaan tulleilla lakimuutoksilla muutettu. Valtiovarainministeriön on tarkoitus antaa syksyllä 2017 hallituksen esitys takaisinottovelvollisuuden keston lyhentämisestä sekä valtion virkamieslaissa että kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa.

Takaisinottovelvollisuuden tarkoituksena on suojella työntekijää työttömyydeltä ja varata heille tilaisuus palata ammattitaitoaan vastaavaan työhön. Takaisinottovelvollisuus työsuhteen päättymisen jälkeen korostaa työnantajan lojaliteettivelvollisuutta työntekijää kohtaan ja on osa työntekijän työsuhdeturvaa. Lisäksi takaisinottovelvollisuus estää väärinkäytöstilanteita, joissa työntekijä irtisanotaan tuotannollisista ja taloudellisista syistä, vaikka irtisanomisen todelliset syyt liittyvät työntekijän henkilöön.

Takaisinottovelvollisuuden olennaisena sisältönä on työnantajan velvollisuus tarjota työtä taloudellisella ja tuotannollisella perusteella irtisanomalleen työntekijälle tilanteessa, jossa työnantaja tarvitsee työntekijöitä samoihin tai samankaltaisiin tehtäviin, joita irtisanottu työntekijä oli tehnyt. Säännös ei oikeuta irtisanottua työntekijää palaamaan takaisin entiseen työhönsä, vaan sillä annetaan irtisanotulle työntekijälle etuoikeus sellaiseen uuteen työhön, jota irtisanottu työntekijä aiempien työtehtäviensä perusteella voisi tehdä. Takaisinottovelvollisuuden myötä irtisanotulla työntekijällä on oikeus avoinna olevaan tehtävään ennen uusia työntekijöitä. Työsopimuslaissa säädetyistä työntekijöiden keskinäisestä etusijajärjestyksestä johtuen takaisinottovelvollisuuden piirissä olevalla työntekijällä ei kuitenkaan ole etuoikeutta työhön ohi työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työnantajan palveluksessa olevilla, työsopimuslain 7 luvun 4 §:n perusteella muun työn tar-

joamis- ja koulutusvelvoitteen piirissä olevilla työntekijöillä, työsopimuslain 5 luvun 2 §:n mukaisilla lomautetuilla työntekijöillä sekä lisätyötä haluavilla osa-aikatyöntekijöillä on ensisijainen oikeus tarjolla olevaan työhön ennen takaisinottovelvollisuuden piirissä olevaa irtisanottua työntekijää. Niin sanotussa työntekijöiden keskinäisessä etusijajärjestyksessä takaisinottovelvollisuuden piirissä olevat tulevat siis viimesijaisena lisätyötä haluavien osa-aikatyöntekijöiden jälkeen.

Tilanteessa, jossa työnantajalla on takaisinottovelvollisuuden piirissä olevia työntekijöitä, työnantaja ei voi tehdä ammatillisesti koulututtavan opiskelijan kanssa oppisopimusta samoista tai samankaltaisista tehtävistä, joita irtisanotut tekivät ennen kuin työnantaja selvittänyt, ovatko irtisanonut työntekijät edelleen työnhakijoina työ- ja elinkeinotoimistossa ja olisivatko kyseiset työntekijät halukkaita ottamaan kyseisenlaista työtä vastaan. Jos työnantajalla on lisäksi palveluksessaan osa-aikatyötä tekeviä työntekijöitä, olisi tällaisilla työntekijöillä etuoikeus tarjolla olevan työn vastaanottamiseen. Mikäli lainsäädännössä haluttaisiin mahdollistaa oppisopimuksen tekeminen työnantajan lisätyön tarjoamisvelvoitteen tätä estämättä, olisi työntekijöiden keskinäisen etusijajärjestyksen vuoksi perusteltua säätää myös oppisopimuksen tekemisen mahdollisuudesta työsopimuslain 6 luvun 6 §:ssä säädetyn takaisinottovelvollisuuden tätä estämättä.

2.2 Kansainvälinen kehitys ja EU:n lainsäädäntö

Euroopan unionin osa-aikatyödirektiivi

Euroopan unionin lainsäädännössä osa-aikatyöstä säädetään neuvoston direktiivissä 97/81/EY, Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkistenyriyten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta (ns. *osa-aikatyödirektiivi*). Direktiivin liitteenä olevan puitesopimuksen 1 lausekkeen mukaan puitesopimuksen tarkoituksena on muun muassa osa-aikatyöntekijöihin kohdistuvan syrjinnän poistaminen ja osa-aikatyön laadun parantaminen. Syrjimättömyyden periaatetta koskevan 4 lausekkeen mukaan osa-aikatyöntekijöihin ei pelkästään osa-aikaisuuden perusteella saa soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin vastaaviin kokoaikaisiin työntekijöihin, ellei erilainen kohtelu ole perusteltua asiallisista syistä. Silloin kun se on tarkoituksenmukaista, sovelletaan pro rata temporis -periaatetta. Puitesopimuksen 5 lausekkeen 3 kohdan mukaan työnantajien olisi mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon työntekijöiden pyynnöt siirtyä osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön tai lisätä työaikaansa, jos sellainen mahdollisuus ilmaantuu. Edelleen työnantajien olisi mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon oikea-aikainen tiedottaminen työpaikassa olevista osa-aikaisista ja kokoaikaisista työtehtävistä kokoaikaisesta työstä osa-aikaiseen ja päinvastoin tapahtuvan siirtymisen helpottamiseksi.

Puitesopimuksessa ei säädetä osa-aikatyötä tekevien ja muiden työntekijöiden välisestä etusijajärjestyksestä, vaan ainoastaan työnantajan velvollisuudesta mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon osa-aikatyöntekijöiden pyynnöt siirtyä kokoaikatyöhön ja lisätä työaikaansa. Mahdollisuutta poiketa velvollisuudesta tarjota osa-aikatyöntekijöille lisätyötä ehdotetaan tässä esityksessä ulotettavaksi koskemaan vain sellaista tilannetta, jossa työnantaja tekee sopimuksen oppisopimuksesta opiskelijan kanssa. Ehdotettua poikkeusta voidaan siten pitää EU:n osa-aikadirektiivin näkökulmasta varsin rajoitettuna. Ehdotetulla poikkeusmahdollisuudella ei myöskään kiellettäisi työnantajaa tarjoamasta lisätyötä ensisijassa osa-aikatyötä tekeväille työntekijälle.

ILO:n suositus n:o 166 työnantajan toimesta tapahtuvaa palvelussuhteen päättämistä

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) suositukseen n:o 166, joka koskee työnantajan toimesta tapahtuvaa palvelussuhteen päättämistä, sisältyy työntekijän takaisin ottamista koskevia määräyksiä. Suositus täydentää samannimistä yleissopimusta n:o 158. Suosituksen artikla 24 mukaan niille työntekijöille, joiden palvelussuhde on päätetty taloudellisista, teknologisista, rakenteellisista tai samankaltaisista syistä, olisi työvoimaa otettaessa annettava tietty etusija silloin kun työnantaja ottaa uudelleen palvelukseensa vastaavan pätevyyden omaavia työntekijöitä edellyttäen, että ensin mainitut työntekijät ovat määrätyn ajan kuluessa lähdöstään ilmoittaneet haluavansa palata saman työnantajan palvelukseen. Artiklan 2 kohdan mukaan tällainen etusijan antaminen työhönotossa voitaisiin rajoittaa koskemaan määrätyn pituista aikaa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta poiketa työnantajan takaisinottovelvollisuudesta vain sellaisessa tilanteessa, jossa työnantaja sopii ammatillisesti kouluttautuvan opiskelijan kanssa oppisopimuksesta. Työnantaja ei niin ikään saisi poiketa takaisinottovelvollisuudestaan kenen tahansa uuden työntekijän kohdalla, vaan ottaessaan opiskelijan oppisopimuskoulutukseen, mistä aiheutuu työnantajalle myös velvoitteita ja vastuuta. Oppisopimuskoulutus on yksi muoto toteuttaa ammatillista koulutusta, mitä koskee ILO:n yleissopimus n:o 142 ammatinvalinnanohjauksen ja ammattikoulutuksen osuudesta kehitettäessä inhimillisiä voimavaroja (1973). Esityksessä ehdotettavaa poikkeamismahdollisuutta työnantajan takaisinottovelvollisuudesta voidaan niin ikään pitää täten varsin rajoitettuna.

2.3 Nykytilan arviointi

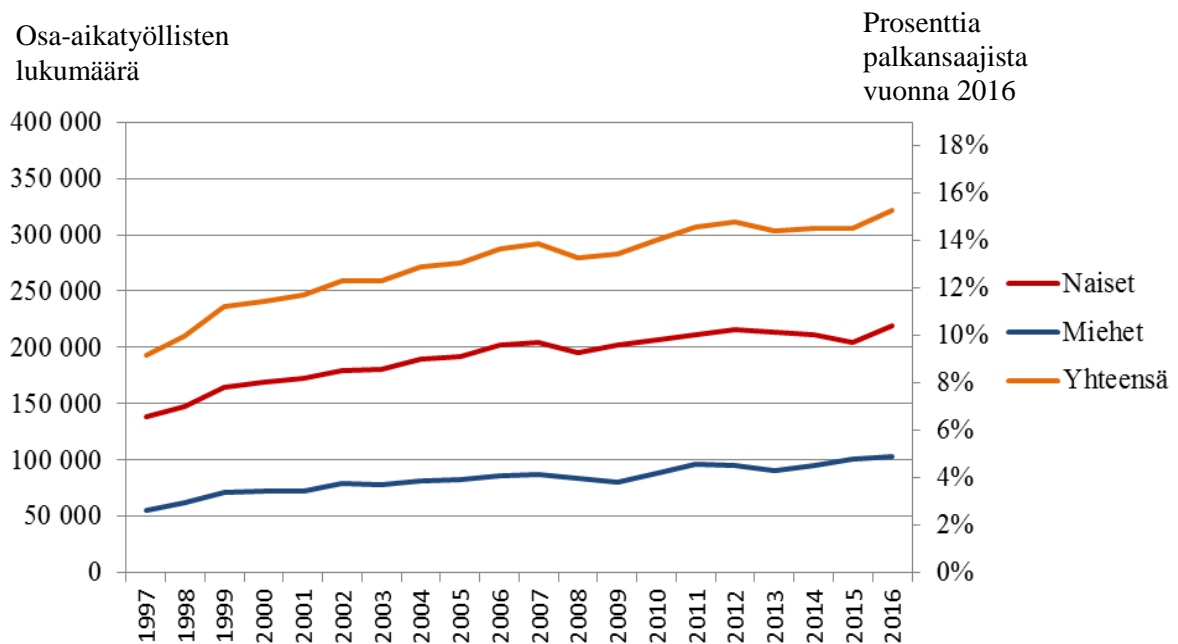
Voimassa olevan lainsäädännön mukaan työnantajan tarvitessa lisää työntekijöitä hänen osa-aikatyötä tekeville työntekijöille sopiviin tehtäviin, työnantajan on tarjottava näitä töitä ensisijaisesti osa-aikatyöntekijöille. Jos työn vastaanottaminen edellyttää sellaista koulutusta, jonka työnantaja voi osa-aikatyöntekijän soveltuvuuteen nähden kohtuudella järjestää, työnantajan on annettava työntekijälle tällainen koulutus. Työnantajan on näin ollen tarjottava lisätyötä sitä vastaanottamaan haluavalle osa-aikatyöntekijälle ennen kokonaan uuden työntekijän palkkaamista tai määräaikaisessa palvelussuhteessa olevan työntekijän määräaikaisen sopimuksen jatkamista. Työnantajan palveluksessa olevilla osa-aikatyöntekijöillä on niin ikään oikeus tarjolla olevaan lisätyöhön ennen työnantajan taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla irtisanomia takaisinottovelvollisuuden piirissä olevia työntekijöitä. Irtisanotuilla työntekijöillä on puolestaan ensisijainen oikeus vastaanottaa irtisanomisen jälkeen työnantajalla ilmenevää samoja tai samankaltaisia tehtäviä sisältävää työtä ennen ulkopuolisia työnhakijoita.

Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisussa KKO:2017:4 todetulla tavalla, koska oppisopimuskoulutus perustuu työnantajan ja opiskelijan määräaikaiseen työsopimukseen taikka virkasuhteessa tai virkasuhteeseen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevan opiskelijan ja työnantajan väliseen määräaikaiseen sopimukseen, työnantaja ei voi ottaa oppisopimusopiskelijaa palvelukseensa ennen kuin työnantaja on tarjonnut kyseistä työtä siihen soveltuville ja lisätyötä haluaville osa-aikatyöntekijöille. Sanottu koskee myös kuntien ja kirkon viranhaltijoita ottaen lisäksi huomioon kyseisille palvelussuhteille lainsäädännössä asetetut kelpoisuus- ja sopivuusvaatimukset.

Työnantajien mahdollisuudet ottaa oppisopimusopiskelijoita määräaikaiseen työ- tai virkasuhteeseen voivat vaihdella toimialoittain riippuen siitä, onko kyseisellä toimialalla perinteisesti paljon vai vähän osa-aikatyötä tekeviä työntekijöitä. Aloilla, joilla työskentelee paljon osa-aikatyöntekijöitä voi käytännössä olla mahdotonta ottaa oppisopimusopiskelijaa loukkaamatta osa-aikatyöntekijän oikeutta lisätyöhön. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi kaupan ala sekä matkailu-, majoitus- ja ravitsemusala. Toisaalta on huomattava, että työsopimuslain mukainen lisätyön tarjoamisvelvollisuus koskee kaikkia aloja, ja oppisopimusopiskelijan ottaminen voi estyä, jos työnantajalla on yksikin lisätyötä haluava osa-aikatyöntekijä.

Mikäli työnantajalle haluttaisiin antaa mahdollisuus tehdä oppisopimus opiskelijan kanssa ilman velvollisuutta tarjota kyseistä työtä ensin osa-aikatyötä tekeväälle työntekijälle, olisi asiaa säädettävä lailla erikseen. Osa-aikatyöntekijöiden ja takaisinottovelvollisuuden piirissä olevien työntekijöiden keskinäisestä etusijajärjestyksestä johtuen poikkeuksen olisi perusteltua koskea myös työnantajan takaisinottovelvollisuutta koskevia säännöksiä. Tätä edellyttää myös takaisinottovelvollisten piirissä olevien oikeus työhön ennen uusia työntekijöitä.

Osa-aikatyötä tekevien työntekijöiden osuus palkansaajista on kasvanut selvästi koko 2000-luvun ajan. Muutoksen selittää varsinkin naisten tekemän osa-aikatyön lisääntyminen. Vuonna 2016 osa-aikaisia palkansaajia oli Suomessa Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan yhteensä noin 320 000. Kuviosta 1 ilmenee, että naiset työskentelevät huomattavasti miehiä useammin osa-aikaisena.



Kuvio 1. Osa-aikatyötä tekevät työlliset (lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus)

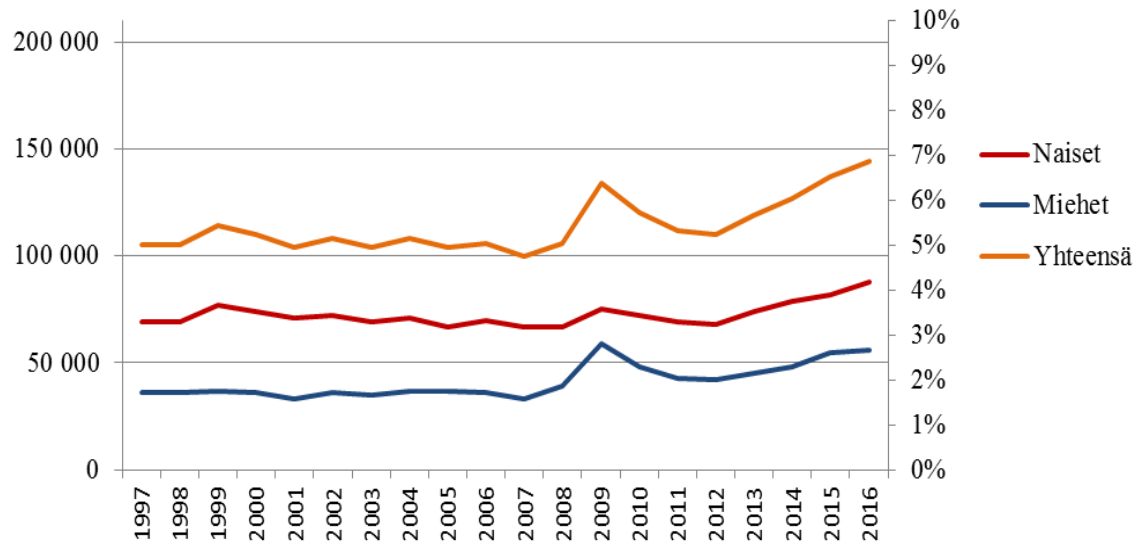
Tilastokeskuksen mukaan sukupuolittaiset erot osa-aikatyön jakautumisessa selittyvät pääsääntöisesti toimialoittaisilla eroilla: naisvaltaisilla aloilla tehdään edelleen huomattavasti enemmän osa-aikatyötä kuin miesvaltaisilla. Naiset ovat myös miehiä useammin vapaaehtoisesti osa-aikatyössä.

Moni tekee osa-aikatyötä, koska kokoaikatyö ei sovi hänen elämäntilanteeseensa. Suurin yksittäinen syy osa-aikatyölle on kuitenkin se, ettei kokoaikatyötä ole tarjolla eli vastentahtoinen osa-aikatyö.

Alityöllinen on henkilö, joka itse tahtois tehdä enemmän töitä, mutta työskentelee joko vastentahtoisena osa-aikaisena tai tekee muuten kokoaikatyötä lyhyempää työviikkoa työnantajan toimesta esimerkiksi vähäisten tilausten taikka asiakkaiden puuttumisen takia. Kuviossa 2 ilmenee, että alityöllisten määrä on myös merkittävästi noussut vuodesta 2012 alkaen.

Alityöllisten
lukumäärä

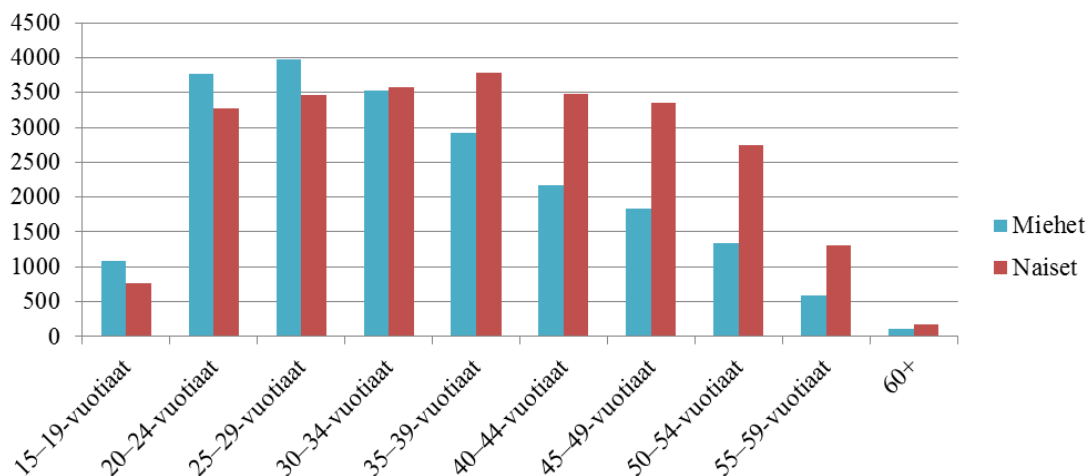
Prosenttia
palkansaajista
vuonna 2016



Kuvio 2. Alityölliset sukupuolittain (lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus)

Myös alityöllisyys on hyvin sukupuolittunutta. Alityöllisiä on eniten nuorissa, alle 24-vuotiaissa naisissa. Palkansaajien tutkimuslaitoksen mukaan alityöllisyys on yleisintä vähittäiskaupan alalla, jossa noin puolet osa-aikaisista työntekijöistä ilmoittaa olevansa osa-aikainen vastentahtoisesti, eli olevansa alityöllinen.

Vuonna 2016 oppisopimuskoulutuksessa oli yhteensä noin 47 000 henkeä. Oppisopimuskoulutettavien ikäjakauma eroaa selvästi miesten ja naisten kesken (kuvio 3). Miehet käyvät oppisopimuskoulutuksen tyypillisesti selvästi nuorempina kuin naiset. Miehillä suurin ikäryhmä oppisopimuskoulutuksessa on 25–29-vuotiaat, kun taas naisilla 35–39-vuotiaat. Naisilla oppisopimuksen suorittaminen ei itse asiassa painotu lainkaan työuran alkupäähän, vaan oppisopimuskoulutuksen käyminen jakautuu hyvin tasaisesti eri ikäryhmien kesken. Naisten keskuudessa merkittävä osa, noin 16 prosenttia oppisopimuksen käyvistä, suorittaa oppisopimuksen jopa yli 50-vuotiaana. Miesten keskuudessa vastaava osuus on 10 prosenttia.



Kuvio 3. Oppisopimuskoulutettavien ikäjakauma sukupuolittain vuonna 2016

Taulukosta 1 ilmenee, että oppisopimusopiskelijoiden sukupuolijakauma on kutakuinkin tasainen. Luvussa 4 esitetään oppisopimusopiskelijoiden jakautuminen tarkemmin toimialoitain.

Taulukko 1. Oppisopimusopiskelijat (lähde: Opetushallitus)

Vuosi	Miehet	%-osuus	Naiset	%-osuus	Yhteensä
2010	23563	49 %	24386	51 %	47949
2011	23031	49 %	24153	51 %	47184
2012	22026	48 %	24123	52 %	46149
2013	20822	47 %	23866	53 %	44688
2014	20277	46 %	23690	54 %	43967

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Tämän esityksen tavoitteena on mahdollistaa ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitetun oppisopimuksen tekeminen työnantajan ja opiskelijan välillä työnantajan lisätyön tarjoamisvelvollisuuden ja takaisinottovelvollisuuden tätä estämättä. Muutoksen tavoitteena on mahdollistaa oppisopimuksella työskentely ja alalle kouluttautuminen tasavertaisesti kaikilla eri aloilla, myös sellaisilla, joilla työskentelee paljon osa-aikaisia työntekijöitä. Tavoitteena on parantaa ammatillisesti kouluttautuvien opiskelijoiden mahdollisuuksia saada oppisopimuskoulutustyöpaikka. Oppisopimustyöpaikan saamisen helpottamisella pyritään tu-

kemaan opiskelijoiden mahdollisuuksia siirtyä oppisopimuksen avulla työelämään samalla, kun opiskelija opiskelee itselleen ammatin. Näitä tavoitteita silmällä pitäen esityksellä pyritään omalta osaltaan lisäämään oppisopimuskoulutuksena järjestettävän koulutuksen määrää, mikä on yksi hallituksen toteuttaman ammatillisen koulutuksen reformin tavoitteista. Esityksellä hallitus toteuttaa eduskunnan vastauksen (EV 86/2017 vp) lausumassa ilmaistun tahtotilan siitä, että valtioneuvosto tuo eduskunnalle viipymättä lakiehdotuksen, joka toteuttaa sellaiset työsopimuslain ja virkasuhteita koskevan lainsäädännön muutokset, jotka mahdollistavat oppisopimuksella työskentelyn tasavertaisesti kaikilla toimialoilla, lisätyön tarjoamisvelvoitteen tätä estämättä.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan työsopimuslain muuttamista siten, että työnantaja voi työsopimuslaissa säädetyn lisätyön tarjoamisvelvoitteen ja takaisinottovelvollisuuden estämättä sopia opiskelijan kanssa oppisopimuksesta siten kuin siitä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään. Asiasta säädettäisiin työsopimuslain pakottavuutta koskevassa 13 luvun 6 §:ssä, johon lisättäisiin uusi 4 momentti. Voimassa olevassa 13 luvun 6 §:ssä säädetään jo nyt kunnan, kuntayhtymän, yhdistyksen ja säätiön mahdollisuuksista poiketa tietyin edellytyksin työsopimuslain mukaisista työntarjoamisvelvoitteista voidakseen toteuttaa julkisesta työvoima- ja yrittäjäpalvelusta annetussa laissa säädettyjä velvoitteita ja työllistämisen edistämiseksi tarkoitettuja palveluita. Ehdotettu säännös työnantajan mahdollisuudesta poiketa työsopimuslain 2 luvun 5 §:ssä säädetystä lisätyön tarjoamisvelvoitteesta ja 6 luvun 6 §:ssä säädetystä takaisinottovelvollisuudesta tehdessään oppisopimusta ammatillisen koulutuksen opiskelijan kanssa sopisi näin ollen loogisesti voimassa olevan lain 13 luvun 6 §:n yhteyteen. Työsopimuslain lisäksi vastaavasta poikkeamismahdollisuudesta työnantajan työntarjoamisvelvoitteissa ehdotetaan säädettäväksi myös virkasuhteita koskevassa lainsäädännössä. Koska valtion virkamieslaissa ei ole säännöstä työnantajan lisätyön tarjoamisvelvollisuudesta, ehdotetaan valtion virkamieslakiin säädettäväksi vain poikkeamismahdollisuutta takaisinottovelvollisuudesta. Kirkkolain muuttamisesta säädetään erikseen.

3.3 Toteuttamisvaihtoehdot

Esityksen perustana on ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevasta hallituksen esityksestä annettu eduskunnan vastaus (EV 86/2017 vp) ja siihen sisältyvä eduskunnan lausuma. Hallitus katsoo lausuman velvoittavan valmistelemaan lakiehdotukset sisältävän hallituksen esityksen eduskunnalle viipymättä. Esityksen valmistelua puoltaa lisäksi oikeuskäytännössäkin todettu havainto siitä, että oppisopimuksen tekeminen saattaa käytännössä estyä joillakin aloilla kokonaan sen vuoksi, että kyseisellä alalla toimivalla työnantajalla on säännönmukaisesti useita osa-aikaista työtä tekeviä työntekijöitä. Ehdotus myös tukee hallituksen tavoitetta lisätä oppisopimuskoulutuksena järjestettävän koulutuksen määrää ja näin ollen edistää ammatillisesti kouluttautuvien työelämään pääsyä ja siirtymistä sekä lisätä työllisyyttä.

Esityksen valmisteluvaiheessa yhtenä vaihtoehtona oli ehdottaa työsopimuslakiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan työnantaja olisi voinut tehdä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun oppisopimuksen vain työsopimuslain 2 luvun 5 §:ssä säädetyn lisätyön tarjoamisvelvollisuuden estämättä. Esitystä valmisteltaessa kuitenkin todettiin, että työlainsäädännössä säädetty työnantajan työntarjoamisvelvollisuuden etusijajärjestys työnantajan palveluksessa olevien osa-aikatyöntekijöiden ja takaisinottovelvollisuuden piirissä olevien työntekijöiden välillä puoltaa poikkeamismahdollisuuden ulottamista myös takaisinottovelvollisuuden piirissä oleviin työntekijöihin. Edelleen, mikäli työnantajalle haluttaisiin säätää laissa mahdollisuus ottaa oppisopimusopiskelija takaisinottovelvollisuuden estämättä, olisi tästä säädettävä laissa erikseen.

Mikäli työnantajan takaisinottovelvollisuudesta poikkeamisen mahdollisuutta ei haluttaisi sisällyttää esitykseen, olisi yhtenä vaihtoehtona rajata oppisopimusoppilaan kanssa tehtävä sopimus vain tilanteisiin, joissa työnantajalla ei ole takaisinottovelvollisuuden piirissä olevia työntekijöitä. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että oppisopimusta ei olisi mahdollista tehdä silloin, kun työnantaja on irtisanonut työntekijöitä tuotannollisin ja taloudellisin irtisanomisperustein ja takaisinottovelvollisuusajaksi ei ole vielä päättynyt. Tässä vaihtoehtoisessa mallissa mahdollisuus poiketa työnantajan velvollisuudesta tarjota osa-aikaiselle työntekijälle lisätuntia säilyisi ennallaan.

Esityksessä ehdotettavasta työnantajan mahdollisuudesta poiketa työsopimuslaissa säädettävästä lisätuntien tarjoamisvelvollisuudesta ja takaisinottovelvollisuudesta voitaisiin työsopimuslain pakottavuutta koskevan 13 luvun 6 §:n sijasta säätää vaihtoehtoisesti myös lisätuntien tarjoamisvelvollisuutta koskevassa 2 luvun 5 §:ssä ja takaisinottovelvollisuutta koskevan lain 6 luvun 6 §:ssä. Kuten edellä on todettu, työsopimuslain 13 luvun 6 §:ssä säädetään jo nyt työnantajina toimivan kunnan, kuntayhtymän, yhdistyksen ja säätiön mahdollisuudesta poiketa eräistä työsopimuslain mukaisista työntarjoamisvelvoitteista tietyissä tilanteissa. Tässä esityksessä ehdotetun säännöksen voidaan tästä syystä katsoa sopivan loogisesti voimassa olevan 13 luvun 6 §:n yhteyteen. Myös lain ymmärrettävyyden kannalta voidaan pitää perusteltuna, että poikkeuksista lain muutoin pakottavista säännöksistä säädetään samassa pykälässä.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Yleistä

Esityksen arvioidaan edistävän ammatillisesti kouluttautuvien pääsyä oppisopimukseen aloilla, joilla on lisätunteja haluvia osa-aikatyötä tekeviä palkansaajia. Tällaisia aloja arvioidaan olevan etenkin kaupan ala, mutta myös matkailu- ja ravintola-ala sekä mahdollisesti myös hallinto- ja tukipalvelut sekä koulutussektori. Erityisesti näillä aloilla esityksen arvioidaan heikentävän kyseisen työnantajan palveluksessa olevien osa-aikatyöllisten mahdollisuuksia saada itselleen lisätuntia. Tämän johdosta esitys saattaa jossain määrin leventää sukupuolten välistä kuilua työmarkkinoilla. Yritysten näkökulmasta esitys lisää niiden liikkumavaraa oppisopimusopiskelijoiden ottamisessa. Vaikutukset työllisyyteen arvioidaan positiivisiksi, vaikka alityöllisten osuus vastaavasti kasvaneekin. Esityksen kokonaisvaikutukset työmarkkinoihin arvioidaan kuitenkin varsin rajallisiksi.

4.2 Vaikutukset yrityksiin

Esityksen myötä oppisopimusopiskelijan palkkaaminen olisi jatkossa mahdollista myös sellaisilla työpaikoilla ja aloilla, joilla työn luonteen vuoksi käytetään paljon osa-aikaista työvoimaa.

Ehdotettujen lakimuutosten voidaan nähdä lisäävän yritysten liikkumavaraa oppisopimuskoulutettavien palkkauksessa. Yrityksen intressit palkata oppisopimuskoulutettava voivat liittyä moniin eriin asioihin. Tavoitteena voi olla esimerkiksi kouluttaa uusia työntekijöitä yrityksen erityistarpeisiin tai alakohtaiseen työvoimapulaan. Ehdotetut muutokset myös mahdollistavat sisällöltään erilaisten työsopimusmuotojen käyttämisen yritysten omien tarpeiden mukaisesti nykyistä laajemmin. Erilaisten henkilöstöresurssien avulla yritysten on helpompi reagoida esimerkiksi tavaroiden tai palvelujen kysynnässä sekä henkilöstön työtilanteessa ilmeneviin muutoksiin.

Nykyisin työnantaja joutuu ensin tarjoamaan osa-aikaiselle työntekijälle lisätunteja, ennen kuin se pystyy ottamaan oppisopimuskoulutettavia. Yrityksellä saattaa kuitenkin olla intressi

pitää osa työntekijöistä osa-aikaisina, jotta näille voisi tarvittaessa ruuhkahuippujen aikaan tarjota lisätöitä. Edellisen rajoituksen poistuessa yritys voi näin ollen edelleen pitää osa-aikaisia työntekijöitä, vaikka he haluaisivat lisätunteja, ja ottaa oppisopimuskoulutettavan. Alasta ja työtehtävistä sekä oppisopimusopiskelijan osaamistasosta riippuen oppisopimusopiskelijat voivat siten kilpailla samoista työtehtävistä osa-aikaisten työntekijöiden kanssa. Lisätuntien tarjoaminen osa-aikaiselle työntekijälle voi olla myös palkkakustannusten kannalta kalliimpi vaihtoehto. Työehtosopimukseen sisältyy määräyksiä, joiden perusteella oppisopimusopiskelijalle tai alan opiskelijalle maksettava palkka on niin sanotun normaalikokemuksen omaavan työntekijän palkkaa alhaisempi. Joillakin aloilla oppisopimusopiskeliijaan sovelletaan harjoittelijoita koskevia palkkamääräyksiä. Työnantajan kustannuksia alentavat niin ikään mahdollisuus saada koulutuksen järjestäjältä koulutuskorvausta oppisopimuksesta aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi työnantajan voi olla mahdollista saada oppisopimusopiskelijan ottamisesta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun mukaista palkkatukea. Toisaalta oppisopimusopiskelijan kouluttamisesta syntyy yritykselle kustannuksia. Tämä hillitsee kannusteita ottaa oppisopimuskoulutettavia tavallisten työntekijöiden sijaan. Yrityksen tulee panostaa oppisopimusopiskelijan ohjaamiseen resursseja, ja tästä aiheutuu kustannuksia, vaikka työnantajan saamat julkiset tuet otettaisiin huomioon. Oppisopimusopiskelijoiden vähimmäistyötuntimäärä 25 tuntia viikossa rajoittaa myös oppisopimuksen käyttöalaa.

Työsuhteesta johtuvien työnantajavelvoitteiden lisäksi yritykselle tulee velvoitteita oppisopimusopiskelijan ohjaamisesta ja mahdollisen näyttötutkinnon järjestämisestä. Lisäksi koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että opiskelijan työtehtävät oppisopimuskoulutuksen aikana ovat sellaisia, että opiskelija voi niitä tekemällä saavuttaa henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa asetetut tavoitteet. Oppisopimusopiskelijoiden käyttämisen systemaattisena työvoiman muotona yrityksessä voidaan näin ollen olettaa olevan epätodennäköistä.

Ehdotettu poikkeus sallia oppisopimuksen tekeminen työnantajan takaisinottovelvollisuuden estämättä tarkoittaisi käytännössä etusijan antamista oppisopimuskoulutettaville ohitse tuotannon ja taloudellisin syin irtisanottujen, takaisinottovelvollisuuden piirissä olevien työntekijöiden. Takaisinottovelvollisuuden pituus kestää työsuhteen pituudesta riippuen joko neljä tai kuusi kuukautta. Poikkeuksen säätäminen työnantajan takaisinottovelvollisuuteen mahdollistaisi sen, että yritys voisi taloudellisen tilanteen kohentuessa tämän ajan sisällä palkata oppisopimuskoulutettavan sen sijaan, että hän ottaisi takaisen kyseisestä tehtävästä irtisanotun aiemman työntekijän. Tämä lisää vähäisissä määrin yritysten liikkumavaraa työntekijän palkkauksessa.

Koska lakimuutos jossain määrin lisää yritysten joustavuutta niiden valikoissa taloudellisesti kannattavinta yhdistelmää erilaisia työsuhdemuotoja, voi muutos joissain tapauksissa johtaa yritysten palkkakustannusten maltilliseen alenemiseen. Esityksellä ei ole mainittavia vaikutuksia yritysten sääntelytaakkaan.

4.3 Työelämävaikutukset

Lisätöiden tarjoamisvelvoitteesta poikkeaminen heikentää niiden palkansaajien asemaa, jotka haluaisivat lisätunteja. Tässä esityksessä oppisopimuksen tekeminen opiskelijan kanssa toimisi poikkeuksena lisätöiden tarjoamisvelvoitteeseen. Tältä osin siis lisätunteja haluavien osa-aikaisten asema heikkenisi uudistuksessa. Vastaavasti uudistus vahvistaisi oppisopimuskoulutukseen hakeutuvien asemaa ja edistäisi heidän mahdollisuuksiaan päästä oppisopimuksen kautta työelämään.

Se, missä määrin osa-aikaisten työntekijöiden asema uudistuksessa heikkenee, riippuu viime kädessä siitä, kuinka paljon oppisopimusten määrä tulee lisääntymään. Lisäksi on huomioitava

oppisopimuskoulutettavien ohjausvelvollisuus, mikä voi sitoa jo olemassa olevaa työvoimaa yrityksessä. Joka tapauksessa on todennäköistä, että uudistus tulee jossain määrin vähentämään osa-aikaisten työntekijöiden saamien työtuntien määrää.

Työvoimatutkimuksessa osa-aikatyö nähdään vastentahtoisena, jos henkilö ilmoittaa osa-aikatyön syyksi sen, ettei kokoaikatyötä ole tarjolla. Nämä työntekijät siis haluaisivat itselleen lisätunteja. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen (2016) mukaan Suomessa on vastentahtoisia osa-aikatyöntekijöitä noin 106 000, mikä vastaa 33 prosenttia kaikista osa-aikaisista työntekijöistä.

Vastentahtoisia osa-aikaisia työntekijöitä työskentelee erityisen paljon kaupan alalla. Tilastokeskuksen työolotutkimuksen (2013) mukaan kaupan alan vastentahtoiset osa-aikaiset muodostavat 10 % kaikista osa-aikaisista palkansaajista, ja noin puolet kaupan alan osa-aikaisista on vastentahtoisia. Opetushallinnon tilastopalvelun mukaan yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala on taas suurin yksittäinen ala oppisopimuskoulutettavien määrällä mitattuna. Tällä hetkellä kaikista oppisopimuskoulutettavista noin 14 % työskentelee kaupan alalla, mutta tämä osuus voi lakimuutoksen myötä kasvaa. Täten on odotettavissa, että osa-aikaisten työntekijöiden asema heikkenee erityisesti kaupan alalla. Vastaava riski on myös majoitus- ja ravitsemusalalla, mikä on kuitenkin kooltaan kaupan alaa pienempi. Ala työllistää tällä hetkellä noin 4 % oppisopimuskoulutettavista. Mikäli oppisopimuskoulutuksen rooli selkeästi kasvaa muutoksen myötä, voi se uhata osa-aikaisten asemaa myös hallinto- ja tukipalveluissa (sisältää mm. siivouksen ja vartioinnin) sekä koulutussektorilla. Myös näillä aloilla vastentahtoisien osa-aikaisten osuus työvoimasta on merkittävä (6–7 %).

Muista aloista paljon osa-aikaisia on sosiaali- ja terveystalvveluissa, mutta heistä varsin harva (noin 15 %) on vastentahtoinen. Sosiaali- ja terveystalvveluissa työskentelee noin 12 % oppisopimuskoulutettavista. Tekniikan ja liikenteen alalla koulutetaan merkittävästi oppisopimuskoulutettavista, mutta tällä alalla taas on vain vähän vastentahtoisia osa-aikatyöntekijöitä. Julkisissa palveluissa työskentelee paljon oppisopimuskoulutettavia (noin 15 %), mutta myös siellä vastentahtoisia osa-aikaisia on erittäin vähän.

Taulukko 1. Vastentahtoisien osa-aikaisten palkansaajien ja oppisopimuskoulutettavien jakautuminen toimialoittain

Toimiala	Vastentahtoisien osa-aikaisten ja-kautuminen toimialoittain (v. 2013)	Vastentahtoisien osa-aikaisten osuus kaikista palkansaajista toimialoittain	Oppisopimuskoulutettavien jakautuminen toimialoittain (v. 2014)
Tuntematon	600 (1 %)	6 %	840 (2 %)
Maa-, metsä- ja kalatalous	1300 (1 %)	2 %	830 (2 %)
Teollisuus	3240 (3 %)	1 %	4730 (10 %)
Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, rakentaminen	600 (1 %)	0 %	3170 (7 %)
Tukku- ja vähittäiskauppa	33300 (31 %)	9 %	6930 (14 %)

Kuljetus ja varastointi	2600 (2 %)	2 %	1170 (2 %)
Majoitus ja ravitsemustoiminta	9800 (9 %)	10 %	1710 (4 %)
Informaatio ja viestintä	3200 (3 %)	2 %	1420 (3 %)
Rahoitus, vakuutus- ja kiinteistöalan toiminta	1300 (1 %)	2 %	3610 (7 %)
Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	2600 (2 %)	1 %	1120 (2 %)
Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	9200 (9 %)	7 %	1610 (3 %)
Julkinen hallinto	650 (1 %)	0 %	7420 (15 %)
Koulutus	15600 (15 %)	6 %	1270 (3 %)
Terveys- ja sosiaalipalvelut	12400 (12 %)	2 %	6050 (12 %)
Taiteet, viihde ja virkistys	2600 (2 %)	4 %	630 (1 %)
Muut (mm. järjestötoiminta)	8500 (8 %)	11 %	6470 (13 %)

Lähteet: Työolotutkimus 2013, Tilastokeskus & Opetushallituksen rekisteriaineistot 2010–2014

Oppisopimuskoulutettavien asettaminen takaisinottovelvollisuuden edelle työvoiman palkkauksessa voidaan vähäisessä määrin arvioida heikentävän työntekijän yleistä irtisanomissuojaa, mutta vastaavasti helpottavan uusien, ammattiin kouluttautuvien työntekijöiden tuloa alalle. Vaikutusta ei arvioida erityisen suureksi, sillä tämänkaltainen tilanne vaatisi selkeää muutosta parempaan yrityksen taloudessa irtisanomista seuraavan neljän tai kuuden kuukauden aikana, jotta yritys ylipäänsä pystyisi ottamaan oppisopimuskoulutettavan. Takaisinottovelvollisuuden kohdentumisesta aloittain on hyvin vaikea esittää luotettavaa arviota, sillä irtisanomisten kohdentuminen vaihtelee huomattavasti vuosittain ja taloussuhdanteiden mukaan.

Merkittävä osa oppisopimuskoulutuksen aloittavista on jo työllisiä ennen kuin he aloittavat oppisopimuskoulutuksen. Ammattikoulujen tilastojen mukaan noin puolet oppisopimuskoulutuksen aloittavista on työsuhteessa ennen oppisopimuskoulutuksen aloittamista. Kaikki oppisopimuskoulutuksen aloittavat eivät siis ole täysin uusia tulijoita alalla, vaan osa heistä on voinut olla ennen oppisopimuskoulutuksen alkua esimerkiksi juuri osa-aikaisia palkansaajia samalla alalla. On myös mahdollista, että osa on ennen oppisopimuksen alkamista työsuhteessa samalle työnantajalle, jonka ohjauksessa he suorittavat oppisopimuskoulutuksen. Näissä tilanteissa heidän on kuitenkin oppisopimuksen aikana kouluttauduttava eri työtehtäviin, kuin mitä he ovat aiemmin tehneet.

4.4 Tasa-arvovaikutukset

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan (2016) vastentahtoisista osa-aikatyöntekijöistä naisia on noin 69 %. Oppisopimusopiskelijoista naisten osuus on taas viime vuosina ollut noin 54 %. Täten osa-aikaisiin työntekijöihin kohdistuva haitallinen vaikutus tulee kohdistumaan selvästi useammin naisiin kuin miehiin. Vaikka myös oppisopimusopiskelijoiden enemmistö on naisia, on ero kuitenkin varsin pieni. Muutos voi siis tarkoittaa laskua naisten tekemissä työtunneissa suhteessa miesten tekemiin työtunteihin, mikä jossain määrin leventää sukupuolten välistä kuilua työmarkkinoilla.

Sekä oppisopimuskoulutettavat että osa-aikaiset työntekijät ovat tyypillisesti nuoria. Osa-aikatyöissä palkansaajissa 15–24-vuotiaiden joukko on kuitenkin hyvin merkittävä. Oppisopimuskoulutettavilla tämän ikäryhmän suhteellinen osuus on pienempi. Moni käy oppisopimuskoulutuksen myöhemmällä aikuisiällä. Oppisopimuskoulutuksen käyvät naiset ovat keskimäärin vanhempia kuin oppisopimuskoulutuksen käyvät miehet. Muutos voi siis tarkoittaa aivan nuorimpien, 15–24-vuotiaiden työmarkkina-aseman heikkenemistä, ja johtaa heidän tekemiensä työtuntien vähenemiseen suhteessa muihin ikäryhmiin.

Osa-aikatyöntekijöiden köyhyysriski on kasvanut merkittävästi Suomessa 2000-luvun aikana. Palviaisen (2014, Työssäkäyvien köyhyys Suomessa 1990–2010, Palkansaajien tutkimuslaitos) mukaan osa-aikaisten köyhyysriski on kasvanut vuosina 2000–2010 noin 6 prosentista ja 12 prosenttiin. Vielä suurempi köyhyysriski on niissä kotitalouksissa, joissa vain toinen on työssäkäyvä, ja tekee osa-aikatöitä: näissä kotitalouksissa köyhyysriski on kasvanut vastaavana ajanjaksona 10 prosentista 20 prosenttiin.

Osa-aikatyöntekijöiden köyhyysriski on erityisen ongelmallinen niiden palkansaajien osalta, jotka ovat osa-aikaisia vasten tahtoaan, eli eivät ole kyenneet saamaan koko-aikaista työtä. Lakimuutos voi lisätä heidän köyhyysriskiään entisestään. Tämän ryhmän ollessa hyvin naisvaltainen (n. 69 %) lisännee lakimuutos samalla naisten osuutta köyhyysrajan alapuolella elävistä. Toisaalta tällä hetkellä aivan köyhimmistä suomalaisista enemmistö on miehiä. Tilastokeskuksen tulonjakotilaston mukaan miesten osuus pienituloisista on naisia suurempi, kun pienituloisuusrajana käytetään 40 % tai 50 % koko väestön mediaanituloista. Naisten osuus kasvaa niukasti miehiä suuremmaksi, jos pienituloisuusrajana käytetään 60 % koko väestön mediaanituloista. Tässä ryhmässä naisten osuus todennäköisesti kasvaa jossain määrin lakimuutoksen seurauksena.

Vaikka lakimuutoksen arvioidaankin maltillisesti lisäävän nimenomaisesti osa-aikaisten palkansaajien köyhyysriskiä, ei ole kuitenkaan erityistä syytä olettaa pienituloisten osuuden kasvavan kokonaisuudessaan. Mikäli esitys johtaa työllisyyden vahvistumiseen, voi esitys päinvastoin kaventaa tuloeroja nykyisestä.

4.5 Vaikutukset työllisyyteen ja työtunteihin

Lakiesityksellä voi olla positiivisia vaikutuksia työllisyysasteeseen, mikäli yritykset lähtevät hyödyntämään lain tuomia mahdollisuuksia oppisopimuskoulutettavien palkkauksessa ja mikäli lisäys oppisopimuskoulutuksessa johtaa myös uusien oppisopimuskoulutettavien työllistymiseen. Kumpaakin oletusta voidaan pitää uskottavana. Vastaavasti lakimuutos vähentänee osa-aikaisten työtunteja ja lisännee vastentahtoisesti osa-aikaisten työntekijöiden määrää. Työllisyysaste siis kasvaa lakimuutoksen myötä, mutta vastaavasti kasvaa myös alityöllisten osuus työvoimasta. Alityöllisten osuus kasvaa, jos osa-aikaisille työntekijöille tarjotaan vähemmän työtunteja.

Työllisyysasteen kasvu kasvattaa kaikkien kansantaloudessa tehtävien työtuntien määrä, mutta alityöllisyyden lisääntyminen vastaavasti vähentää niitä. Mikäli oletetaan tehokkaat ja kilpailulliset työmarkkinat, olisi vaikutus työtunteihin klassisen talusteorian pohjalta positiivinen, kun yritysten valinnanvapaus työvoiman palkkaamisessa paranee. Toisaalta, työmarkkinoiden on usein havaittu toimivan monilta osin talusteorian näkökulmasta epätäydellisesti, mikä tuo arvioon epävarmuutta. Ei ole kuitenkaan syytä olettaa, että tehtävien työtuntien määrä uudistuksen myötä ainakaan vähenisi. Oppisopimusopiskelijoiden lisääntymisen välitön vaikutus työtunteihin lienee lähellä nollaa, sillä esityksellä ei ole mainittavia vaikutuksia työvoiman kokonaisyksyntään. Kuitenkin pitkällä aikavälillä vaikutus voi olla positiivinen, mikäli oppi-

sopimuskoulutuksen laajeneminen parantaa ihmisten työelämävalmiuksia ja siten tehostaa työmarkkinoiden toimintaa.

Esitys voi kasvattaa työllisyyttä myös sitä kautta, että oppisopimuskoulutuksen houkuttelevuus kasvaa, mikä voi puolestaan edistää nuorten siirtymistä työmarkkinoille. On olemassa näyttöä siitä, että oppisopimuskoulutus on tehokas työvoimapoliittinen toimenpide (ks. Hämäläinen & Tuomala (2016): Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi, työministeriö). Tutkimuksen mukaan oppisopimuskoulukseen osallistuvien työllisyysosuus ylittää kaltaistetun verrokkiryhmän työllisyysosuuden vuoden aikajänteellä oppisopimuksen aloittamisesta, ja vaikutus kasvaa ajassa pidempien oppisopimusjaksojen päättyessä. Suurimmillaan oppisopimuskoulutukseen osallistuneiden todennäköisyys olla työllisenä on yli 20 prosenttiyksikköä korkeampi kuin tutkimuksen verrokkiryhmässä. Myös kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on havaittu samansuuntaisia vaikutuksia. Kun oppisopimuskoulutuksen läpikäyvien määrä kasvaa, tarkoittaisi se siis samalla keskimäärin nopeampaa siirtymää työelämään myös oppisopimuskoulutuksen päättyttyä. Täten oppisopimuskoulutuksen lisääminen voi parantaa työmarkkinoiden kohtaantoa, ja sitä kautta lisätä työllisyyttä.

Esitys voi kasvattaa työllisten lukumäärää myös sitä kautta, että oppisopimuskoulutuksen mahdollistaminen useammassa tilanteissa saattaa lisätä sen osuutta muusta ammatillisesta koulutuksesta. Kun oppisopimuskoulutettavat ovat koulutuksen ajan työsuhteessa, kasvattaa se työllisyysastetta. Tilastokeskus laskee oppisopimuksella opiskelevat työllisiksi, ja he näkyvät virallisessa työllisyysasteessa. Vaikka alityöllisten osuus kasvaisikin lakimuutoksen myötä, ei sillä ole merkittävää vaikutusta viralliseen työllisyysasteeseen, sillä osa-aikaiset työntekijät ovat joka tapauksessa työvoimatutkimuksessa työllisiä. Toisaalta on kuitenkin huomioitava, että noin puolet oppisopimuskoulutettavista on työllisiä jo ennen oppisopimuksen alkamista.

Esityksen arvioidaan siis kokonaisuutena kasvattavan työllisyyttä, joskin todennäköisesti varsin maltillisesti. Vaikutuksen suuruusluokka riippuu täysin siitä, kuinka laajasti yritykset jatkossa hyödyntävät mahdollisuutta ottaa oppisopimuskoulutettavia. Jokainen uusi oppisopimuskoulutettava kasvattaa työllisten lukumäärä yhdellä koko koulutusjakson ajan, mikäli hän ei muuten päätyisi tuona aikana työlliseksi. Sen lisäksi oppisopimuskoulutettavien verrokkiryhmäänsä noin 20 prosenttiyksikköä parempi työllistyminen koulutusjakson jälkeen lisää työllisyyttä. Oletetaan, että tämä vaikutus pysyy samana myös oppisopimuskoulutuksen yleistyessä. Oletetaan lisäksi, että 30 prosenttia uusista oppisopimuskoulutettavista ei olisi työllisiä koulutusajalla ilman oppisopimusta, vaan esimerkiksi opiskelijoita tai työttömiä. Mikäli oletetaan oppisopimuskoulutettavien lukumäärän kasvavan uudistuksen myötä pysyvästi 1000 hengellä, tarkoittaisi se 10 vuoden ajanjaksolla edellisillä oletuksilla 1300 työllistä enemmän perusuraan verrattuna, mikäli jokainen uusi oppisopimus on kestoltaan kaksi vuotta. Arvio perustuu kuitenkin lukuisiin epävarmoihin oletuksiin. Lisäksi tämän vastapainoksi osa-aikaisten työtunnit kuitenkin todennäköisesti jossain määrin vähenevät. Täten kokonaisvaikutus tehtyihin työtunteihin tulee olemaan pienempi kuin vaikutus työllisten lukumäärään. Etukäteen on kuitenkin mahdotonta arvioida, kuinka paljon oppisopimuskoulutus tulee lakimuutoksen myötä yleistymään.

5 Asian valmistelu

Esitys perustuu eduskunnan lausumaan, jonka eduskunta antoi vastauksessaan hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (EV 86/2017 vp). Lausumassaan eduskunta edellyttää, 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.

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön koolle kutsumassa kolmikantaisessa työryhmässä, jossa ovat olleet edustettuina valtiovarainministeriö sekä työnantaja- ja työntekijäjärjestöt. Järjestöistä valmistelussa ovat olleet mukana Elinkeinoelämän keskusliitto EK, KT Kuntatyönantajat, Suomen Yrittäjät ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Akava ry, Valtion työmarkkinalaitos sekä Kirkon työmarkkinalaitos.

Valmistelun aikana tuli esiin työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen eroavat näkemykset esityksessä ehdotettavista toimenpiteistä. Palkansaajapuoli pitää tärkeänä, että oppisopimusten käytön mahdollisuuksia lisätään nuorten työllistymisen edistämiseksi, mutta hallituksen esityksessä ehdotetut toimenpiteet eivät kuitenkaan ole oikeita keinoja edistää mainittua tavoitetta. Työnantajapuoli pitää nyt esitettäviä muutoksia tärkeinä ja tarkoituksenmukaisena, mutta oppisopimusopiskelijan palkkaamisen tulisi olla mahdollista myös, vaikka työnantajalla olisi lomautettuja tai irtisanomisuhan alaisia työntekijöitä.

Esitysluonnoksesta on järjestetty neljän viikon pituinen lausuntokierros. Lausuntokierroksen pituus oli tavanomaista lyhyempi lakihankkeen kiireellisyydestä johtuen. Toimeksiannossaan eduskunta edellytti valtioneuvoston valmistelevan lainsäädäntömuutokset viipymättä. Tavanomaista lyhyempää lausuntoaikaa voidaan pitää perusteltuna myös esityksen koosta johtuen (ehdotukseen sisältyy vain 3 §:ää).

[täydennetään lausuntokierroksen palaute]

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Työsopimuslaki

13 luku. Erinäisiä säännöksiä

6 §. Säännösten pakottavuus. Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan sopimus, jolla vähennetään työntekijälle tämän lain mukaan tulevia oikeuksia ja etuja, on mitätön, ellei tästä laista johdu muuta. Säännösten pakottavuus on lain lähtökohta ja siitä poikkeaminen edellyttää nimenomaisia säännöksiä työnantajan ja työntekijän sopimisoikeudesta tai vastaavasti valtakunnallisten työmarkkinajärjestöjen oikeudesta poiketa muutoin pakottavista säännöksistä.

Pykälän 2 momentissa säädetään mahdollisuuksista poiketa eräistä työnantajan työntarjoamisvelvollisuutta koskevista, pitkälti pakottavista säännöksistä. Momentissa mainittuja työntarjoamisvelvollisuutta koskevia säännöksiä ovat lain 2 luvun 5 § (velvollisuus tarjota lisätyötä osa-aikatyöntekijälle), 5 luvun 2 § (velvollisuus tarjota työtä lomautetulle) ja 6 luvun 6 § (velvollisuus tarjota työtä takaisinottovelvollisuuden piirissä olevalle).

Momentin 1 kohdan mukaan edellä mainittujen työntarjoamisvelvollisuutta koskevien säännösten estämättä kunta saa palkata työsuhteeseen täyttääkseen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:ssä säädetyn työllistämismääräyksen, ei kuitenkaan tehtävään, josta se on samaan aikaan lomauttanut työntekijänsä tai josta se on antanut työntekijälleen lomautusilmoituksen. Momentin 2 kohdan mukaan mainittujen työntarjoamisvelvollisuuksien estämättä yhdistys tai säätiö saa ottaa palvelukseensa muihin kuin elinkeinotoiminnaksi katsottaviin tehtäviin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 8 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun työttömän henkilön. Edelleen momentin 3 kohdan mukaan momentissa mainittujen työntarjoamisvelvollisuuksien estämättä kunta, kuntayhtymä, yhdistys tai säätiö saa ottaa työpajaan tai vastaavaan valmennusyksikköön julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuun palkkatuettuun työsuhteeseen henkilön sellaisiin tehtäviin, joita ei muutoin tehdä työ- tai virkasuhteessa. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa eräistä työnantajan työntarjoamisvelvollisuuksista poikkeaminen kunnalle julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetyn työllistämismääräyksen toteuttamiseksi sekä vaikeasti työllistettävien aseman ja työhön pääsyn helpottamiseksi.

Edellä mainittujen työntarjoamisvelvollisuuksia koskevien poikkeusten lisäksi pykälän 3 momentissa säädetään kunnan, kuntayhtymän, yhdistyksen tai säätiön mahdollisuudesta ottaa työpajaan tai vastaavaan valmennusyksikköön julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuun työkokeiluun henkilön sellaisiin tehtäviin, joita ei muutoin tehdä työ- tai virkasuhteessa myös niissä tilanteissa, joissa kunta, kuntayhtymä, yhdistys tai säätiö on lomauttanut omaa henkilöstöään lain 5 luvun 2 §:n nojalla.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi pykälään uusi 4 momentti. Ehdotetun säännöksen mukaan lain 2 luvun 5 §:ssä ja 6 luvun 6 §:ssä säädetyn työntarjoamisvelvollisuuden estämättä työnantaja voisi tehdä opiskelijan kanssa määräaikaisen oppisopimuksen siten kuin ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään. Oppisopimuksen tulisi täyttää sisällöltään ja tavoitteiltaan sille ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetty vaatimukset. Tavoitteena tulisi olla opiskelijan ammatillisen koulutuksen saaminen työpaikalla käytännön työtötehtävissä oppimalla.

Ehdotetun säännöksen nojalla työnantajan olisi mahdollista palkata oppisopimusopiskelija määräaikaiseen työsuhteeseen ilman, että työnantajan olisi ensin tarjottava kyseistä työtä palveluksessaan olevalle osa-aikatyöntekijälle. Momentissa tarkoitettu määräaikainen sopimus opiskelijan kanssa voitaisiin tehdä myös lain 6 luvun 6 §:ssä säädetyn takaisinottovelvollisuuden estämättä. Momentin nojalla ei sen sijaan voitaisi ohittaa lain 7 luvun 4 §:ssä ja 5 luvun 2 §:ssä säädettyä velvollisuutta. Oppisopimusopiskelijan palkkaamisella ei siten voitaisi ohittaa työnantajan velvollisuutta tarjota irtisanomisuhan alaiselle työntekijälle muuta työtä tai työn vastaanottamisen edellyttävää koulutusta eikä myöskään työnantajan velvollisuutta tarjota työtä lomautetulle työntekijälle. Työnantaja ei voisi poiketa velvollisuudestaan tarjota työtä palveluksessaan olevalle osa-aikatyöntekijälle tai takaisinottovelvollisuuden piirissä olevalle työntekijälle oppisopimuksen määräajan päättymisen jälkeen. Määräaikaisen oppisopimuksen päätyttyä työnantajan olisi jälleen noudatettava lain 2 luvun 5 §:ssä ja 6 luvun 6 §:ssä säädettyjä velvollisuuksiaan.

1.2 Laki kunnallisesta viranhaltijasta

22 §. *Osa-aikaisen viranhaltijan oikeus muuhun virkaan.* Pykälän 1 momentissa säädetään työnantajan velvollisuudesta tarjota osa-aikatyötä tekeväälle viranhaltijalle kokoaikatyötä, jos työnantaja tarvitsee uusia viranhaltijoita kokoaikatyöhön ja viranhaltija on etukäteen kirjallisesti ilmoittanut haluavansa kokoaikaiseen virkasuhteeseen.

Työnantajan takaisinottovelvollisuudesta puolestaan säädetään 46 §:ssä. Jos viranhaltija on irtisanottu 37 §:n taloudellisilla ja tuotannollisilla irtisanomisperusteilla ja työnantaja tarvitsee yhdeksän kuukauden kuluessa irtisanomisajan päättymisestä viranhaltijaa tehtäviltään samankaltaiseen toistaiseksi voimassa olevaan tai yli kuusi kuukautta kestävään virkasuhteeseen, työnantajan on tiedusteltava paikalliselta työvoimaviranomaiselta, onko irtisanottuja viranhaltijoita etsimässä töitä ja myönteisessä tapauksessa tarjottava työtä ensisijaisesti irtisanotulle kelpoisuusvaatimukset täyttävälle viranhaltijalle. Sama velvollisuus koskee liikkeenluovutus-tilanteessa luovutuksensaajaa, silloin kun luovuttaja on irtisanonut viranhaltijan ennen luovutushetkeä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi pykälään uusi 2 momentti. Ehdotetun säännöksen mukaan pykälän 1 momentissa säädetyn työntarjoamisvelvollisuuden ja 46 §:ssä säädetyn takaisinottovelvollisuuden estämättä työnantaja voisi tehdä opiskelijan kanssa oppisopimuksen siten kuin ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään. Oppisopimuksen tulisi sisältöiltään ja tavoitteiltaan täyttää sille ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetty vaatimukset. Tavoitteena tulisi olla opiskelijan ammatillisen koulutuksen saaminen työpaikalla käytännön työtehtävissä oppimalla.

Ehdotetun säännöksen nojalla työnantajan olisi mahdollista ottaa oppisopimusopiskelija määräaikaiseen virkasuhteeseen ilman, että työnantajan olisi ensin tarjottava kyseistä työtä palveluksessaan olevalle osa-aikaiselle viranhaltijalle. Oppisopimusopiskelija voitaisiin ottaa myös lain 46 §:ssä säädetyn takaisinottovelvollisuuden estämättä. Ehdotetun uuden momentin nojalla ei sen sijaan voitaisi ohittaa 30 §:ssä ja 37 §:n 1 momentissa säädettyä velvollisuutta. Oppisopimusoppilaan ottamisella ei siten voitaisi ohittaa työnantajan velvollisuutta irtisanomisuhan alaisen viranhaltijan uudelleen sijoittamiseen tai velvollisuutta muun työn tarjoamiseen ja uuden tehtävän edellyttämää koulutusta eikä myöskään työnantajan velvollisuutta tarjota työtä lomautetulle viranhaltijalle. Työnantaja ei voisi poiketa velvollisuudestaan tarjota työtä palveluksessaan olevalle osa-aikaisessa virkasuhteessa olevalle viranhaltijalle tai takaisinottovelvollisuuden piirissä olevalle viranhaltijalle oppisopimuksen määräajan päättymisen jälkeen. Määräaikaisen oppisopimuksen päätyttyä työnantajan olisi jälleen noudatettava lain 22 §:n 1 momentissa ja 46 §:ssä säädettyjä velvollisuuksiaan. Ehdotettu uusi säännös vas-

taisi edellä työsopimuslain 13 luvun 6 §:ään ehdotettua poikkeusta työsopimuslain 2 luvun 5 §:ssä ja 6 luvun 6 §:ssä säädetystä työnantajan työntarjoamisvelvollisuudesta. Oppisopimusopiskelija voitaisiin ottaa määräajaksi virkasuhteeseen 22 §:n 1 momentissa säädetyn työntarjoamisvelvollisuuden ja 46 §:ssä säädetyn takaisinottovelvollisuuden estämättä. Oppisopimuskoulutusta voitaisiin nykyiseen tapaan järjestää myös siten, että määräaikainen oppisopimus solmittaisiin työnantajan palveluksessa jo olevan viranhaltijan kanssa.

1.3 Valtion virkamieslaki

32 §. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi pykälään uusi 4 momentti. Ehdotetun säännöksen mukaan työnantaja voisi tehdä pykälässä säädetyn työntarjoamisvelvollisuuden estämättä opiskelijan kanssa oppisopimuksen siten kuin ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään ja nimittää hänet virkasuhteeseen. Momentti vastaa edellä työsopimuslain 13 luvun 6 §:ään ehdotettua poikkeusta työsopimuslain 6 luvun 6 §:ssä säädetystä takaisinottovelvollisuudesta.

Oppisopimusopiskelija voitaisiin ottaa oppisopimuskoulutukseen ja nimittää virkasuhteeseen pykälässä säädetyn työntarjoamisvelvollisuuden estämättä. Oppisopimuskoulutusta voitaisiin nykyiseen tapaan järjestää myös siten, että määräaikainen oppisopimus solmittaisiin työnantajan palveluksessa jo olevan virkamiehen kanssa.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen jälkeen.

Lakien voimaantultua työnantaja voisi työsopimuslain 2 luvun 5 §:n ja 6 luvun 6 §:n estämättä tehdä opiskelijan kanssa oppisopimuksen siten kuin ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään. Työnantajan mahdollisuus poiketa työsopimuslain 2 luvun 5 §:ssä ja 6 luvun 6 §:ssä säädettyistä työntarjoamisvelvollisuuksista koskisi sellaisia oppisopimuksia, jotka tehdään lain voimaantulon jälkeen. Tästä ei tarvitsisi erikseen säätää siirtymäsäännöksellä. Vastaava koskisi myös kunnallisesta viranhaltijasta annettua lakia ja valtion virkamieslakia. Työnantaja voisi ottaa opiskelijan määräaikaiseen virkasuhteeseen tai nimittää virkasuhteeseen lakien tultua voimaan.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään työsopimuslain (55/2001) 13 luvun 6 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1458/2016,
uusi 4 momentti seuraavasti:

13 luku

Erinäisiä säännöksiä

6 §

Säännösten pakottavuus

Edellä 2 luvun 5 §:ssä ja 6 luvun 6 §:ssä säädetyn työntarjoamisvelvollisuuden estämättä
työnantaja voi tehdä opiskelijan kanssa oppisopimuksen siten kuin ammatillisesta koulutuk-
sesta annetussa laissa (531/2017) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

2.

Laki

kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 22 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 22 §:ään uusi 2 momentti seu-
raavasti:

22 §

Osa-aikaisen viranhaltijan oikeus muuhun virkaan

Edellä 1 momentissa säädetyn työntarjoamisvelvollisuuden ja 46 §:ssä säädetyn takaisinot-
tovelvollisuuden estämättä työnantaja voi tehdä opiskelijan kanssa oppisopimuksen siten kuin
ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) säädetään sekä ottaa opiskelijan
määrääjäksi virkasuhteeseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

3.

Laki

valtion virkamieslain 32 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään valtion virkamieslain (750/1994) 32 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1548/2011,
uusi 4 momentti seuraavasti:

32 §

Tässä pykälässä säädetyn työntarjoamisvelvollisuuden estämättä työnantaja voi tehdä opiskelijan kanssa oppisopimuksen siten kuin ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) säädetään sekä nimittää opiskelijan virkasuhteeseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä päivänä _____ kuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Työministeri Jari Lindström