

12.9.2016

Työ- ja elinkeinoministeriö

TEM/1239/03.01.01/2016
TEM044:00/2016

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAEIKSI JULKISESTA TYÖ-VOIMA-JA YRITYSPALVELUSTA ANNETUN LAIN, TYÖTTÖ-MYYSTURVALAIN JA TYÖSOPIMUSLAIN MUUTTAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Suomen Yrittäjiltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Hallituksen esitysluonnos sisältää useita muutosehdotuksia, joiden tavoitteena on pääministeri Sipilän hallituksen strategisen ohjelman mukaan kannustaa työn nopeaan vastaanottamiseen, lyhentää työttömyysjaksoja, alentaa rakenteellista työttömyyttä ja säästää julkisia voimavaroja. Nämä tavoitteet ovat luonnollisesti tärkeitä.

Esitysluonnos on ollut aiemmin lausunnolla ja muilta kuin tässä lausunnon esitettäviltä osin viittaamme asiassa aiemmin esitettyyn, 18.8.2016 päivättyyn lausuntoon.

Uudessa luonnoksessa on tietyiltä osin tarkennettu aiempia esityksiä. Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan eräitä uusia muutoksia työsopimuslakiin.

Kuten olemme aiemmin todenneet, lausunnolla olevat ehdotukset edesauttavat osaltaan hallituksen tavoitteiden toteutumista. Ne ovat yleisesti ottaen kannatettavia. On tärkeää kehittää lainsäädäntöä suuntaan, joka edesauttaa nopeaa työllistymistä ja kannustaa aktiivisuuteen työttömyystilanteissa. Ehdotukset eivät myöskään aiheuta merkittäviä kustannuksia työttömyysturvajärjestelmälle.

On kuitenkin huomattava, että ehdotetut muutokset eivät yksinään ole riittäviä Suomen työllisyysasteen nostamiseksi. Ehdotettavat muutokset voivat nopeuttaa työttömien työllistymistä ja jossain määrin alentaa työllistämisen kynnystä. Niin tärkeitä kuin nämä vaikutukset ovatkin, muutokset eivät kuitenkaan lisää tarjolla olevan työn määrää. Suomen ongelmana on suomalaisten työmarkkinoiden jäykkyys. Avainasemassa tältä osin on työpaikkasopimisen lisääminen ja työlainsäädännön joustavoittaminen. Hallituksen onkin uudistettava työmarkkinoita rohkeasti, jotta työllisyysilanne parantuisi.

Työnhakijan haastattelu ja työllistymissuunnitelma

Työ- ja elinkeinoviranomainen järjestää työnhakijalle ensimmäisen haastattelun kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, ellei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta.

Esityksen mukaan jatkossa työnhakijan haastattelu olisi aina järjestettävä, kun yhdenjaksoinen työttömyys on jatkunut kolme kuukautta ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen. Työ- ja elinkeinoviranomaisella ei olisi harkintavaltaa olla järjestämättä myöhempiä haastatteluja aina kolmen kuukauden välein. Määräaikaishaastatteluiden yhteydessä tarkistettaisiin aina myös työllistymissuunnitelma tai sitä korvaava suunnitelma.

Työnhakijan haastattelun järjestämisellä ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman tarkistamisella aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden välein ilman työ- ja elinkeinoviranomaisen harkintaa pyritään edistämään työnhakijoiden palveluprosessia ja lyhentämään työttömyysjaksoja. Muutoksen tavoitteena on parantaa työnhakijoiden palveluprosessin yhdenmukaisuutta eri työ- ja elinkeinotoimistoalueilla. SY:n näkemyksen mukaan esitettävä muutos on sinänsä kannatettava, mutta siihen liittyy useita kysymysmerkkejä sekä haasteita.

Nyt esitettävät muutokset tulevat lisäämään TE-toimistojen työtaakkaa huomattavasti. On arvioitu, että pelkästään Uudellamaalla uudistus tarkoittaa 2000-3000 haastattelua arkipäivää kohden, kun niitä tällä hetkellä järjestetään joitakin satoja. On tärkeää, että haastatteluissa, toteutetaan ne sitten TE-toimistossa tai ostopalveluna yksityisissä yrityksissä, keskitytään nimenomaisesti siihen, miten työnhaku on edennyt ja miten sitä voisi parantaa. Pelkkä kolmen kuukauden välein tapahtuvat kuulumisten vaihtaminen ja tekemisten päivittäminen ei tuo yhdellekään työttömälle töitä, eivätkä haastattelut itsessään valitettavasti luo yhtään uutta työpaikkaa.

Haastattelujen ulkoistaminen osaksi yksityisille yrityksille on lähtökohtaisesti kannatettava uudistus ja voi omalta osaltaan parantaa työnhakijoiden työllistymistä esimerkiksi korkeakoulutettujen osalta. Katsomme, että asian jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota siihen, että niin haastatteluista suorittaville TE-toimistoille kuin myös yksityisille toimijoille luodaan selkeät insenttiivit ja kannusteet siten, että niitä palkitaan nimenomaisesti onnistuneiden työllistymiseen johtavien tulosten, ei pelkästään suoritettujen haastatteluiden perusteella. Kannustimissa ja palkitsemisessa tulisi lisäksi ottaa erillisenä kriteerinä huomioon se, millaisiin työsuhteisiin työnhakijat TE-palveluiden / yksityisten palveluntarjoajien toimenpiteiden kautta työllistyvät.

Tähän liittyen toteamme myös esityksen olevan siltä osin puutteellinen, ettei siinä ole millään tavalla arvioitu esitettävien muutosten vaikutuksia. Esityksen vaikutusarviointien yhteydessä on erikseen arvioitu työkokeilun laajentamiseen, palkkatuen ja starttirahan rahoitusuudistuksen sekä

palkkatukeen tehtävien muiden säädösmuutosten vaikutuksia ja todettu näiden olevan vaikutukseltaan merkittävimpiä. Esityksen sivulla 44 on todettu, että muilla muutoksilla on pienempiä vaikutuksia julkiseen talouteen ja työllisyyteen, koska palveluiden volyymien ei odoteta muuttuvan voimakkaasti. Tältä osin on selvää, että esityksen jatkovalmistelussa työnhakijan haastatteluihin liittyviä vaikutuksia tulee arvioida tarkemmin, koska muutokset ovat huomattavia ja niillä tulee olemaan selkeitä vaikutuksia niin TE-toimistojen työmäärään kuin myös toimista aiheutuviin kustannuksiin.

Yleisesti työttömyysturvajärjestelmää on edelleen tärkeää kehittää, jotta yhä useampi työtön päivittäisi osaamistaan ja saisi töitä. Esimerkiksi työttömälle maksettavia sosiaalietuuksia opiskelun ajalta olisi kannattavaa kehittää sekä porrastaa työttömyysturvan tasoa työttömyyden keston perusteella. Työttömyysturvan porrastaminen tavalla, jossa korvaustaso alenee työttömyyden keston perusteella, aktivoi ihmisiä työnhakuun ja on myös taloudellisesti tehokasta työvoimapolitiikkaa.

Työsopimuslain muutokset

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan kunta on työllistämismääräytteen perusteella velvollinen järjestämään työtä velvollisuuden piiriin kuuluville työttömille. Tästä johtuen ehdotuksessa esitetään eräitä muutoksia työsopimuslakiin. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi pääosin tällä hetkellä voimassa olevaa väliaikaista lakia (1367/2014) vastaavat säännökset, jotka koskisivat eräiden työntarjoamisvelvollisuuksien ja työvoimapalveluiden suhdetta. Muutosten tarkoituksena olisi pitkään työttömänä olleiden työllistymisen edistäminen ja velvoitetyöhön oikeutettujen työmahdollisuuksien turvaaminen. Työnantaja voisi tietyissä tilanteissa poiketa lomautettuja ja osa-aikatyötä tekeviä sekä takaisinottovelvollisuuden piirissä olevia entisiä työntekijöitään koskevasta työn tarjoamisvelvollisuudesta. Poikkeukset koskisivat käytännössä yhdistyksiä ja säätiöitä, kun ne palkkaavat pitkäaikaistyöttömiä tehtäviin, joita ei olisi olemassa ilman yhteiskunnan taloudellista tukea. Lisäksi esityksessä ehdotetaan pysytettäväksi väliaikaiseen lakiin sisältyvät säännökset, joilla on ratkaistu kunnan työllistämismääräytteen ja työntarjoamisvelvollisuuteen sisältynyt ristiriita. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetusta laista ehdotetaan poistettavaksi työsopimuslakiin viittaavat säännökset. SY kannattaa esitettyjä muutoksia.

Lisäksi työsopimuslain koeaikasäännöksessä ehdotetaan otettavaksi huomioon julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin lisättävä säännös soveltuvuuden arvioimiseksi järjestettävästä työkokeilusta.

TSL 13:6§ 2 mom.

Vuonna 2014 väliaikaisena tehty työsopimuslain 13 luvun 6§:n 2 momentin säännös työllistämismääräytteen piirissä olevan etuoikeudesta työhön kunnan työsopimuslakiin perustuvan muun työntarjoamisvelvollisuuden estä-

mättä on edelleen välttämätön. Näin ollen esitys siitä, että väliaikaisena voimassa oleva säännös säädettäisiin nykyisensisältöisenä olemaan voimassa toistaiseksi, on perusteltu ja tarkoituksenmukainen. Säännöksellä ratkaistaan normiristiriita toisaalta työnantajalle työsopimuslaissa säädetyn työntarjoamisvelvollisuuden ja toisaalta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa kunnalle säädetyn työllistämismääräysvelvoitteen välillä.

Lisäksi vaikeasti työllistettävien aseman helpottamiseksi mainitun pykälän momentin 2 kohdassa sallitaan yhdistyksen tai säätiön ottavan työsopimuslaissa säädetyn työntarjoamisvelvollisuuden estämättä työhön henkilön, joka on ollut työtön vähintään 24 kuukauden ajan. Sääntelyn käytännön merkitys on ollut siinä, että säännöksessä tarkoitettu yhdistys on voinut 2 luvun 5 §:n estämättä palkata palkkatuella samanaikaisesti useita osa-aikaisia työntekijöitä. Säännöksellä on ollut työvoimapolitiittiset tavoitteet, ja se on edelleen tarpeen ja perusteltu. Pidämme esitettyjä ehdotuksia kannatettavana.

Koeaika

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa ehdotetaan säädettäväksi enintään kuukauden pituisesta soveltuvuuden arvioimiseksi järjestettävästä työkokeilusta. Kysymys olisi ei-työsuhteisesta järjestelystä, jossa henkilö tekee työtä yrityksessä tai muun työnantajan palveluksessa osoittaakseen osaamisensa ja soveltuvuutensa työnantajalla tarjolla oleviin tehtäviin. Kokeilusta käytettäisiin nimitystä rekrytointikokeilu.

Järjestelyn tavoitteena on helpottaa työttömän työnhakijan pääsyä työsuhteeseen työhön ja toisaalta alentaa työnantajan kynnystä palkata henkilö, joka on jo työnäytteen antamisella osoittanut sopivuutensa tehtävään. Esityksessä ehdotetaan, että mikäli työntekijä palkataan työkokeilun jälkeen samoihin tehtäviin, joita hän teki työkokeilun aikana, työsuhteessa sovellettavasta koeajan enimmäisajasta vähennettäisiin työkokeilu-aika. Säännös olisi määräaikainen ja koskisi niitä tapauksia, joissa työsopimus solmitaan samoista tai samankaltaisista töistä, joita henkilö teki työkokeilun aikana. Säännöstä sovellettaisiin vastaavalla tavalla kuin voimassa olevaa vuokratyöntekijää koskevaa säännöstä. Ehdotus on lähtökohtaisesti perusteltu, ottaen huomioon rekrytointikokeilun tarkoitus osana yrityksen rekrytointiprosessia ja toisaalta työntekijän työnhakuprosessia. On kuitenkin huomattava, että esitys poikkeaa vahvasti siitä nykyisessä sääntelyn mukaisesta jaosta, jonka mukaan ei-työsuhteessa tehtävää työtä ei huomioida koeaika laskettaessa. Tältä osin on syytä korostaa nyt esitettävän muutoksen poikkeuksellisuutta ja tarkkarajaisuutta sekä sitä, että myös jatkossa lainsäädännön lähtökohtana pysyy edellä mainittu perusjaottelu työskentelyn lukemisesta koeaikaan siltä osin, kun on kyse työsuhteesta tai ei-työsuhteesta tehtävästä työstä.

Koska nyt esitettävä säännös olisi poikkeus vallitsevaan oikeustilaan, jonka mukaan mikään ei-työsuhteessa tehtävä työ ei kuluta työsuhteen al-

kuun määritettävää koeaikaa, on äärimmäisen tärkeää, että TE-toimisto huolehtii työnantajien ja työnhakijoiden riittävästä ohjeistuksesta asiassa rekrytointikokeilua koskevia sopimuksia tehtäessä.

Lisäksi lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi väärinkäsitysten välttämiseksi yksilöidymmin ja selkeämmin todeta, että esitetty muutos koskisi nimenomaisesti uutta esitettävää vapaaehtoista rekrytointikokeilua, ei muita mahdollisia työkokeiluja.

Työkokeilu

Työkokeilun osalta ehdotuksessa esitetään aiemmin tehtyjen muutosten lisäksi, että työkokeilua koskevissa säännöksissä ei enää edellytetäisi, että työkokeilun järjestäjä on ennen työkokeilusopimuksen tekemistä työsopimuslain edellyttämällä tavalla täyttänyt velvollisuutensa tarjota työtä irtisanotuille, lomautetuille tai osa-aikatyötä tekeville työntekijöille. Myös rajoitus, jonka mukaan henkilöasiakasta ei ohjata työkokeiluun, jos työkokeilu aiheuttaisi tai voisi aiheuttaa sen järjestäjän palveluksessa olevien työntekijöiden irtisanomisen, lomauttamisen tai osa-aikaistamisen, kumottaisiin.

Säännösten kumoamisen tarkoituksena on pyrkiä selkeyttämään oikeustilaa ja purkamaan päällekkäistä sääntelyä. Esitetyt muutokset ovat perusteltuja, sillä työkokeilun järjestäjään työsuhteessa olevien tai olleiden työntekijöiden asemaa sääntelee työsopimuslaki. Kumoamalla mainitut säännökset työkokeilun järjestämiseen liittyen tilanteissa, joissa työsopimuslaki ei aseteta esteitä työkokeilun järjestämiselle, pyritään edistämään työttömien työllistymistä. On huomattava, että työkokeilun järjestävän yrityksen nykyisten työntekijöiden tai entisten, esimerkiksi takaisinottovelvoitteen piirissä olevien työntekijöiden suoja ei näiden muutosten johdosta heikenny. Näiden työntekijöiden asema ja suoja määräytyy edelleen työsopimuslain säännösten perusteella. Tältä osin muutokset eivät tarkoita muutoksia vallitsevaan oikeustilaan ja niitä voidaan pitää perusteltuina sekä tarkoituksenmukaisina.

Suomen Yrittäjät

Janne Makkula
työmarkkinajohtaja

Atte Rytkönen
lainopillinen asiamies