

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 13 kap. 6 § i arbetsavtalslagen, 22 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare och 32 § i statstjänstemannalagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att arbetsavtalslagen, lagen om kommunala tjänsteinnehavare och statstjänstemannalagen ändras. Arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare ändras så att arbetsgivare i fortsättningen kan ingå ett i lagen om yrkesutbildning avsett läroavtal med en studerande, oberoende av den i lagen för arbetsgivare föreskrivna skyldigheten att erbjuda mera arbete och skyldigheten att återanställa. Dessutom ska statstjänstemannalagen ändras så att arbetsgivaren i fortsättningen kan ingå ett i lagen om yrkesutbildning avsett läroavtal med en studerande, oberoende av den i statstjänstemannalagen föreskrivna skyldigheten att erbjuda arbete.

Propositionen syftar till att möjliggöra yrkesutbildning med hjälp av läroavtal inom alla branscher, även hos sådana arbetsgivare som har deltidsanställda eller omfattas av skyldigheten att återanställa arbetstagare. Syftet är att öka möjligheterna för studerande i yrkesinriktad utbildning att få en arbetsplats för läroavtalsutbildning och därigenom främja studerandenas inträde i arbetslivet och möjligheter att skaffa sig sådant kunnande som krävs på arbetsmarknaden.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	3
2.1 Lagstiftning och praxis.....	3
Lagstiftning om läroavtalsutbildning	3
Arbetsgivarens skyldighet att erbjuda deltidsanställda arbete.....	5
Återanställande av arbetstagare.....	7
2.2 Den internationella utvecklingen och EU-lagstiftningen.....	8
Europeiska unionens deltidssdirektiv	8
ILO:s rekommendation nr 166 om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ	8
2.3 Bedömning av nuläget	9
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	13
3.1 Målsättning	13
3.2 De viktigaste förslagen.....	14
3.3 Alternativ	14
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	15
4.1 Allmänt	15
4.2 Konsekvenser för företagen	15
4.3 Konsekvenser för arbetslivet.....	16
4.4 Konsekvenser för jämställdhet.....	19
4.5 Konsekvenser för sysselsättningen och arbetstimmarna.....	20
4.6 Konsekvenser för den offentliga ekonomin	21
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	21
5.1 Beredningsskeden	21
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	22
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	23
DETALJMOTIVERING	24
1 LAGFÖRSLAG	24
1.1 Arbetsavtalslag.....	24
13 kap. Särskilda bestämmelser.....	24
1.2 Lag om kommunala tjänsteinnehavare	25
1.3 Statstjänstemannalag.....	26
2 IKRAFTTRÄDANDE	26
LAGFÖRSLAG	27
1. Lag om ändring av 13 kap. 6 § i arbetsavtalslagen	27
2. Lag om ändring av 22 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare	27
3. Lag om ändring av 32 § i statstjänstemannalagen.....	28

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Våren 2017 lämnade regeringen till riksdagen en proposition med förslag till lag om yrkesutbildning och till vissa lagar som har samband med den (RP 39/2017 rd). Genom propositionen genomförde regeringen den reform av yrkesutbildningen på andra stadiet som skrivits in i regeringsprogrammet. Genom lagen om yrkesutbildning (531/2017) upphävs lagen om grundläggande yrkesutbildning (630/1998) och lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/1998). Bestämmelserna om yrkesutbildning samlas således till en lag. Lagarna träder i kraft den 1 januari 2018.

I svaret på regeringens proposition med förslag till lag om yrkesutbildning och till vissa lagar som har samband med den (RSv 86/2017 rd) ingick ett uttalande av riksdagen. Riksdagen förutsatte att statsrådet skyndsamt lämnar ett lagförslag till riksdagen om ändringar i arbetsavtalslagen och lagstiftningen om tjänsteförhållanden som behövs för att tillåta arbete med läroavtal på lika villkor inom alla branscher trots bestämmelsen om skyldighet att erbjuda mera arbete. Uttalandet grundar sig på ett utlåtande av riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott samt kulturutskottets betänkande (AjUU 3/2017 rd, KuUB 7/2017 rd) om regeringspropositionen. I utlåtandet och i betänkandet nämner utskotten högsta domstolens beslut (HD 2017:4) från våren 2017, som framfördes vid samrådsförandet med sakkunniga, och beslutets innebörd för arbetsgivares möjligheter att anställa läroavtalsstudenter i synnerhet inom branscher med många deltidsanställda. Utskotten ansåg att det är viktigt att läroavtalsutbildning möjliggörs på lika villkor inom alla branscher.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Lagstiftning om läroavtalsutbildning

Bestämmelserna om läroavtalsutbildning ingår i lagen om grundläggande yrkesutbildning, som är i kraft till utgången av 2017. Enligt lagen är läroavtalsutbildning utbildning som huvudsakligen ordnas på arbetsplatsen och som grundar sig på ett skriftligt arbetsavtal för viss tid (läroavtal) som ingås mellan en studerande som fyllt 15 år och arbetsgivaren, eller ett skriftligt tidsbundet avtal mellan en tjänsteman och arbetsgivaren (tjänstemannaläroavtal) förutsatt att arbetsgivaren och utbildningsanordnaren har kommit överens om att ordna läroavtalsutbildning. Ett tjänstemannaläroavtal kan också ingås med en person som står i ett sådant offentligrättsligt anställningsförhållande som kan jämföras med ett tjänsteförhållande. Utöver grundläggande yrkesutbildning kan också yrkesinriktad vuxenutbildning ordnas i form av läroavtalsutbildning med stöd av 4 § 3 mom. i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning.

Från och med ingången av 2018 ingår bestämmelserna om läroavtalsutbildning i den nya lagen om yrkesutbildning. Läroavtalsutbildningen som en form av utbildning som ordnas på en arbetsplats och dess innehåll kvarstår huvudsakligen oförändrade i den nya lagen. Bestämmelserna om utbildning som ordnas på en arbetsplats ingår i 8 kap. i lagen om yrkesutbildning. Förutom läroavtalsutbildning kan utbildning som ordnas på en arbetsplats även ordnas i form av utbildning som grundar sig på ett utbildningsavtal, vilket ersätter inläring i arbetet i sin nuvarande form. Vid utbildningsavtal står den studerande inte i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande till den arbetsgivare som erbjuder arbetsplatsen för utbildningsavtalet.

RP 189/2017 rd

Enligt 70 § i den nya lagen om yrkesutbildning är läroavtalsutbildning utbildning som i huvudsak ordnas på en arbetsplats i samband med praktiska arbetsuppgifter och som vid behov kompletteras med förvärvande av kunnande som sker i andra inlärningsmiljöer. Läroavtalsutbildning grundar sig på ett skriftligt arbetsavtal för viss tid mellan en studerande som fyllt 15 år och arbetsgivaren eller på ett skriftligt avtal för viss tid mellan en studerande i tjänsteförhållande eller i ett offentligrättsligt anställningsförhållande som kan jämföras med ett tjänsteförhållande och arbetsgivaren (läroavtal). Arbetstiden per vecka för en studerande i läroavtalsutbildning ska i genomsnitt vara minst 25 timmar.

Den studerandes personliga utvecklingsplan för kunnandet ska fogas till läroavtalet till den del planen gäller läroavtalsutbildning. Av planen ska de praktiska arbetsuppgifter framgå som den studerande kan utföra för att nå det kunnande som har ställts som mål. Den del av den personliga utvecklingsplanen för kunnandet som ska fogas till utbildningsavtalet utarbetas och godkänns av utbildningsanordnaren, den studerande och arbetsgivaren tillsammans så att den kan fogas till läroavtalet när avtalet godkänns. Närmare bestämmelser om de frågor som ska regleras i läroavtalet finns i statsrådets förordning (673/2017).

Enligt lagen om yrkesutbildning är en förutsättning för att läroavtal ska kunna ingås att utbildningsanordnaren och arbetsgivaren skriftligen avtalar om ordnande av läroavtalsutbildning. Genom ett avtal om ordnande av läroavtalsutbildning får avvikelser inte göras från det som ingår i den personliga utvecklingsplanen för kunnandet. I 74 § i lagen föreskrivs för utbildningsanordnaren ansvar för att de praktiska arbetsuppgifterna inom läroavtalsutbildning är sådana att den studerande genom att utföra dessa uppgifter kan nå de mål för kunnandet som anges i hans eller hennes personliga utvecklingsplan för kunnandet.

I lagen ställs också andra förutsättningar för läroavtalsutbildning. Enligt 72 § i lagen är en förutsättning för läroavtalsutbildning att det på den arbetsplats där utbildningen sker med tanke på utbildningen enligt examensgrunderna eller den personliga utvecklingsplanen för kunnandet och ordnandet av yrkesprov finns tillgång till tillräcklig produktions- och serviceverksamhet, behövliga arbetsredskap samt personal som är kompetent i fråga om yrkeskunskap, utbildning och arbetslivserfarenhet. På den arbetsplats där utbildningen sker ska det för den studerande utses en i fråga om yrkeskunskap, utbildning eller arbetslivserfarenhet kompetent ansvarig arbetsplatshandledare.

Arbetsgivaren kan få utbildningsersättning av utbildningsanordnaren, om läroavtalsutbildningen uppskattas orsaka kostnader för arbetsgivaren. Om de förutsättningar som anges i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012) uppfylls, kan arbetsgivaren också ha rätt att under tiden för läroavtalsutbildningen få i 7 kap. i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice avsedd lönesubvention som ersättning för lönekostnaderna för anställning av en arbetslös person.

Med stöd av 77 § i lagen om yrkesutbildning tillämpas på läroavtal den lagstiftning som tillämpas på arbetsavtalsförhållanden och tjänsteförhållanden. På studerande i läroavtalsutbildning tillämpas således vad som föreskrivs om arbetstagares arbetstid, semester, arbetarskydd och annat skydd av arbetstagare. I lagen om yrkesutbildning föreskrivs det dock om vissa avvikelser från arbetsavtalslagen som inte tillämpas på ett läroavtal som grundar sig på arbetsavtal. I lagen om yrkesutbildning finns också separata bestämmelser om hävande av läroavtal och läroavtalsutbildning samt om avbrytande av läroavtalsutbildning.

Eftersom det vid läroavtalsutbildning är fråga om arbete som utförs i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande, ska arbetsgivaren betala lön eller annat vederlag till läroavtalsstuderanden. I arbets- eller tjänstekollektivavtal kan ingå särskilda bestämmelser om lön som ska betalas till

läroavtalsstuderande. Inom vissa branscher kan bestämmelserna om praktikantlön tillämpas på läroavtalsstuderande.

Innan ett läroavtal för viss tid ingås ska arbetsgivaren utreda sina skyldigheter som följer av arbetsavtalslagen i förhållande till redan anställda arbetstagare. Sådana skyldigheter som följer av arbetsavtalslagen är bland annat arbetsgivarens skyldighet att erbjuda deltidsanställda arbete samt den för arbetsgivaren i 6 kap. 6 § i arbetsavtalslagen föreskrivna skyldigheten att återanställa uppsagda arbetstagare.

Arbetsgivarens skyldighet att erbjuda deltidsanställda arbete

I 2 kap. 5 § 1 mom. i den gällande arbetsavtalslagen (55/2001) föreskrivs att om arbetsgivaren behöver flera arbetstagare för uppgifter som är lämpliga för sådana arbetstagare som redan arbetar på deltid, ska arbetsgivaren erbjuda de deltidsanställda dessa arbeten oberoende av 6 kap. 6 §. I 2 mom. i bestämmelsen föreskrivs att om mottagandet av ett arbete förutsätter sådan utbildning som arbetsgivaren med hänsyn till arbetstagarens lämplighet rimligen kan ordna, ska arbetstagaren ges sådan utbildning. Enligt förarbetena till lagen (RP 157/2000 rd) är avsikten med erbjudandet av mera arbete att trygga ställningen för de deltidsanställda hos arbetsgivaren. Arbetsgivaren ska erbjuda mera arbete åt alla de deltidsanställda som är lämpliga för de lediga uppgifterna. Om arbetsavtalet på arbetstagarens initiativ och önskan har ingåtts på deltid eller arbetstagaren på något annat sätt har meddelat arbetsgivaren att han eller hon inte är intresserad av ökad arbetstid, har arbetsgivaren inte skyldighet att erbjuda mera arbete åt den deltidsanställda.

När den nuvarande arbetsavtalslagen stiftades, förbättrades deltidsanställdas ställning i förhållande till arbetstagare som arbetsgivaren sagt upp och som omfattas av skyldigheten att återanställa. Arbetsgivaren ska erbjuda deltidsanställda mera arbete oberoende av om arbetsgivaren även omfattas av skyldigheten att erbjuda arbete enligt 6 kap. 6 § i arbetsavtalslagen. Således har de deltidsanställda hos arbetsgivaren företräde till arbete som erbjuds framför de arbetstagare som sagts upp av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker och som omfattas av arbetsgivarens skyldighet att återanställa.

I 2 mom. i bestämmelsen föreskrivs att om mottagandet av ett arbete förutsätter sådan utbildning som arbetsgivaren med hänsyn till arbetstagarens lämplighet rimligen kan ordna, ska arbetsgivaren ge arbetstagaren sådan utbildning. Enligt detaljmotiveringen till bestämmelsen ska arbetsgivaren för en deltidsanställd ordna sådan utbildning som är nödvändig med tanke på mottagandet av ett nytt arbete. Dessutom är ett villkor att utbildningen rimligen kan ordnas med hänsyn till arbetstagarens lämplighet. Syftet med bestämmelsen är att understryka arbetsgivarens skyldighet att även sörja för att deltidsanställda upprätthåller sin yrkesskicklighet.

Med stöd av 13 kap. 7 § 2 punkten i arbetsavtalslagen har arbetsgivarnas och arbetstagarnas riksomfattande föreningar med avvikelse från vad som anges i 13 kap. 6 § rätt att avtala om vad som bestäms om arbetsgivarens skyldighet att erbjuda deltidsanställda arbete. I kollektivavtal kan således avtalas om omvänd prioritetsordning mellan arbetsgivarens skyldighet att erbjuda mera arbete och skyldighet att återanställa.

Arbetstagare som är deltidsanställda hos arbetsgivaren har företrädesrätt till arbete framför uppsagda arbetstagare eller helt nya arbets sökande. I rättspraxisen (HD 2006:49) har det ansetts att en deltidsanställd hade företräde till mera arbete även framför arbetstagare som tidigare hade haft ett anställningsförhållande för viss tid hos arbetsgivaren. I fallet hade en arbetsgivare ingått ett tillsvidare gällande arbetsavtal avseende heltidsarbete med arbetstagaren B, som tidigare utfört samma uppgift på grundval av ett arbetsavtal som ingåtts för viss tid, utan att erbjuda arbetet åt den deltidsanställda A. Enligt högsta domstolens beslut hade arbetsgiva-

ren förfarit i strid med bestämmelserna i 2 kap. 5 § i arbetsavtalslagen. Högsta domstolen motiverar sitt beslut med att bestämmelsen i 2 kap. 5 § i arbetsavtalslagen inte enbart fastställer den inbördes prioriteringsordningen mellan deltidsanställda och arbetstagare som omfattas av skyldigheten att återanställa vid erbjudande av mera arbete, utan bestämmelsen ger också de deltidsanställda hos arbetsgivaren företräde framför dem som annars vill ha en uppgift som lämpar sig som merarbete. Enligt högsta domstolen jämföras en arbetstagare som tidigare skött uppgiften på grundval av ett arbetsavtal för viss tid med en utomstående arbetsökande på grund av att ett arbetsavtal för viss tid enligt 6 kap. 1 § 1 mom. i arbetsavtalslagen upphör när avtalsperioden löper ut och arbetsgivaren inte har skyldighet att förlänga ett avtal för viss tid eller ingå ett avtal som gäller tills vidare under avtalsperioden eller efter den, inte ens när grunden för visstidsavtalet upphör under avtalsperioden. Således hade A med stöd av 2 kap. 5 § i arbetsavtalslagen företräde till den för A lämpliga adressvårdsuppgiften framför B, som hade skött uppgiften som visstidsanställd.

I sitt beslut som meddelades i februari 2017 (HD 2017:4) tog högsta domstolen ställning till skyldigheten att erbjuda mera arbete enligt 2 kap. 5 § i arbetsavtalslagen och arbetsgivarens möjlighet att ingå ett läroavtal med en person som inte tidigare hade varit anställd hos arbetsgivaren. I fallet var det fråga om huruvida läroavtalet hade gällt sådana arbetsuppgifter som arbetsgivaren borde ha erbjudit A i första hand. I motiveringen till beslutet konstaterar högsta domstolen att läroavtalet i 17 § i den gällande lagen om grundläggande yrkesutbildning har definierats som utbildning som huvudsakligen ordnas på arbetsplatsen och som grundar sig på ett skriftligt arbetsavtal för viss tid som ingås mellan en studerande och arbetsgivaren. Enligt 18 § i lagen om grundläggande yrkesutbildning ska på läroavtal tillämpas arbetsavtalslagen med undantag för de särskilt nämnda lagrummen. Högsta domstolen konstaterar därmed att det redan av lagen följer att ett läroavtal är ett arbetsavtal för viss tid, att läroavtalsutbildning huvudsakligen sker på arbetsplatsen i anslutning till praktiska arbetsuppgifter och att det för arbetet betalas kollektivavtalsenlig lön. Enligt högsta domstolen förutsätter läroavtalsutbildning att arbetsgivaren kan erbjuda den studerande arbetsuppgifter. Utbildnings- och finansieringsarrangemangen bakom läroavtalsutbildningen ändrar inte det faktum att det huvudsakliga innehållet i ett läroavtal med tanke på arbetsgivaren är att låta den studerande utföra arbete, inte att ge utbildning.

Högsta domstolen tar upp ett konstaterande i regeringspropositionen om arbetsavtalslagen att arbetsgivarens skyldighet att erbjuda deltidsanställda mera arbete baserar sig på strävan att förbättra de deltidsanställdas ställning. Med anledning av målen med bestämmelsen samt läroavtalets juridiska och faktiska innehåll anser högsta domstolen att ett arbetsavtal som grundar sig på ett läroavtal i regel kan jämföras med andra avtal när det gäller skyldighet att erbjuda mera arbete. Högsta domstolen ansåg att bolaget uppsåtligt eller av oaktsamhet hade brutit mot sina skyldigheter som följer av arbetsavtalslagen, när bolaget inte erbjudit deltidsanställda A mera arbete som fanns i bolaget och som var lämpligt för A.

Av högsta domstolens beslut följer att arbetsgivare som har en eller flera deltidsanställda inte kan anställa läroavtalsstuderande i anställningsförhållande för viss tid i sådana arbetsuppgifter som är lämpliga för deltidsanställda utan att arbetsgivaren först tar reda på om de deltidsanställda vill ha mera arbete. Om mottagandet av arbetet förutsätter sådan utbildning som arbetsgivaren med hänsyn till arbetstagarens lämplighet rimligen kan ordna, ska arbetstagaren ges sådan utbildning med stöd av 2 kap. 5 § 2 mom. i arbetsavtalslagen.

Bestämmelser om skyldighet att erbjuda mera arbete finns också i lagstiftningen om tjänsteförhållanden. Enligt 22 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) ska en arbetsgivare som behöver nya tjänsteinnehavare för liknande uppgifter i ett tjänsteförhållande på heltid, utan hinder av 46 § i första hand erbjuda en tjänsteinnehavare som anställts på deltid tills vidare en möjlighet att övergå till ett sådant tjänsteförhållande, förutsatt att tjänsteinneha-

varen på förhand skriftligen har uttryckt önskemål om ett tjänsteförhållande på heltid, han eller hon uppfyller behörighetsvillkoren för tjänsteförhållandet och uppgiften är lämplig för honom eller henne. I fråga om tjänsteinnehavare i evangelisk-lutherska kyrkan finns en bestämmelse med samma innehåll i 6 kap. 36 § i kyrkolagen (1054/1993). I statstjänstemannalagen (750/1994) finns det ingen motsvarande bestämmelse om myndighetens skyldighet att erbjuda en heltidstjänst åt en deltidsanställd tjänsteman.

Återanställande av arbetstagare

Enligt 6 kap. 6 § i arbetsavtalslagen ska en arbetsgivare erbjuda arbete åt en tidigare arbetstagare som på grunder som anges i 7 kap. 3 eller 7 § i lagen har sagts upp och som fortfarande är arbetssökande vid arbets- och näringsbyrån, om arbetsgivaren inom fyra månader från det att anställningsförhållandet upphörde behöver arbetstagare för samma eller liknande uppgifter som den uppsagda arbetstagaren hade utfört. Om anställningsförhållandet när det upphörde hade fortgått utan avbrott minst 12 år, är tiden för återanställande emellertid sex månader. I 2 mom. i bestämmelsen föreskrivs om skyldighet att återanställa i samband med överlåtelse av rörelse. Skyldigheten att återanställa gäller på motsvarande sätt en förvärvare av rörelse, om överlåtaren har sagt upp arbetstagarens arbetsavtal att upphöra före överlåtelsen.

Varaktigheten för skyldigheten att återanställa förkortades till nuvarande fyra månader genom en lagändring (1448/2016), som trädde i kraft vid ingången av 2017. Tidigare varade skyldigheten att återanställa i nio månader. Avsikten med förkortningen av tiden var att minska arbetsgivarens administrativa börda och stelheten på arbetsmarknaden, medan man samtidigt sörjde för de mål på grund av vilka skyldigheten att återanställa finns. Innehållet i skyldigheten att återanställa ändrades inte.

Bestämmelser om skyldighet att återanställa ingår också i statstjänstemannalagen, lagen om kommunala tjänsteinnehavare och kyrkolagen. Finansministeriet har för avsikt att i december 2017 lämna en regeringsproposition om förkortning av skyldigheten att återanställa både i statstjänstemannalagen och i lagen om kommunala tjänsteinnehavare.

Syftet med skyldigheten att återanställa är att skydda arbetstagare från arbetslöshet och att ge dem möjlighet att återvända till arbete som motsvarar deras yrkesskicklighet. Skyldigheten att återanställa efter att anställningsförhållandet upphört framhäver arbetsgivarens lojalitetsplikt gentemot sina arbetstagare och är en del av arbetstagarens anställningstrygghet. Dessutom utgör skyldigheten att återanställa ett hinder för situationer med missbruk, där en arbetstagare sägs upp av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker, fast de verkliga orsakerna bakom uppsägningen har att göra med arbetstagarens person.

Den väsentliga innebörden av skyldigheten att återanställa är arbetsgivarens skyldighet att erbjuda arbete åt en arbetstagare som arbetsgivaren sagt upp av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker i en situation där arbetsgivaren behöver arbetstagare för samma eller liknande uppgifter som den uppsagda arbetstagaren hade utfört. Bestämmelsen ger inte rätt för en uppsagd arbetstagare att återvända till sitt tidigare arbete, utan ger den uppsagda arbetstagaren företräde till sådant nytt arbete som han eller hon på basis av sina tidigare arbetsuppgifter kan utföra. I och med skyldigheten att återanställa har den uppsagda arbetstagaren företräde till en ledig uppgift framför nya arbetstagare. På grund av arbetstagarnas inbördes prioritetsordning, som anges i arbetsavtalslagen, har arbetstagare som omfattas av återanställningsskyldigheten dock inte företräde till arbete framför arbetstagare som är anställda hos arbetsgivaren. I praktiken innebär detta att arbetstagare som är anställda hos arbetsgivaren och som med stöd av 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen omfattas av skyldigheten att erbjuda arbete och ge utbildning, tillåter arbetstagare i enlighet med 5 kap. 2 § i arbetsavtalslagen och deltidsanställda som vill ha mera arbete har företräde till arbete som står till buds framför uppsagda arbetsta-

gare som omfattas av skyldigheten att återanställa. I den så kallade inbördes prioriteringsordningen mellan arbetstagare kommer alltså de som omfattas av återställningsskyldigheten sist, efter de deltidanställda som vill ha mera arbete.

I en situation där arbetsgivaren har arbetstagare som omfattas av skyldigheten att återanställa, kan arbetsgivare inte ingå ett läroavtal med en studerande i yrkesinriktad utbildning i fråga om samma eller liknande uppgifter som de uppsagda utförde, innan arbetsgivaren har tagit reda på om de uppsagda arbetstagarna fortfarande är arbetsökande vid arbets- och näringsbyrå och om arbetstagarna vill ta emot arbete av det slaget. Om arbetsgivaren dessutom har arbetstagare som arbetar på deltid, har sådana arbetstagare företräde till det erbjudna arbetet. Om man i lagstiftningen vill möjliggöra ingående av läroavtal trots arbetsgivarens skyldighet att erbjuda mera arbete, är det på grund av arbetstagarnas inbördes prioriteringsordning motiverat att också föreskriva om möjlighet att ingå läroavtal oberoende av skyldigheten att återanställa enligt 6 kap. 6 § i arbetsavtalslagen.

2.2 Den internationella utvecklingen och EU-lagstiftningen

Europeiska unionens deltidssdirektiv

I Europeiska unionens lagstiftning föreskrivs det om deltidarbete i rådets direktiv 97/81/EG om ramavtalet om deltidarbete undertecknat av UNICE, CEEP och EFS (nedan *deltidssdirektivet*). Enligt klausul 1 i ramavtalet, som är en bilaga till direktivet, är syftet med ramavtalet att säkerställa att all diskriminering av deltidarbetande upphör och att förbättra kvaliteten på deltidarbetet. I klausul 4 som gäller principen om icke-diskriminering föreskrivs att när det gäller anställningsvillkoren får deltidarbetande inte behandlas mindre förmånligt än jämförbara heltidarbetande enbart på den grunden att de arbetar deltid, om det inte finns objektiva skäl för den annorlunda behandlingen. När det är lämpligt ska principen om tidsproportionalitet tillämpas. I punkt 3 i klausul 5 i ramavtalet föreskrivs att arbetsgivaren så vitt möjligt ska ta hänsyn till en arbetstagares begäran att få övergå från ett deltidarbete till ett heltidarbete eller att öka sin arbetstid om denna möjlighet uppkommer. Vidare ska arbetsgivaren så vitt möjligt ta hänsyn till upplysningar om tillgängliga deltid- och heltidsarbeten inom företaget ska lämnas i god tid för att underlätta övergången från heltidarbete till deltidarbete eller omvänt.

I ramavtalet föreskrivs inte om prioriteringsordningen mellan deltidanställda och andra anställda, utan endast om arbetsgivarens skyldighet att så vitt möjligt ta hänsyn till deltidanställdas begäran att få övergå till heltidarbete eller att öka sin arbetstid. I denna proposition föreslås att möjligheten att avvika från skyldigheten att erbjuda deltidanställda mera arbete utsträcks endast till en sådan situation där arbetsgivaren ingår ett läroavtal med en studerande. Det föreslagna undantaget kan därmed anses vara mycket begränsat med tanke på EU:s deltidssdirektiv. Genom den föreslagna möjligheten till undantag förbjuds inte heller att arbetsgivaren i första hand erbjuder en deltidanställd mera arbete.

ILO:s rekommendation nr 166 om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ

I Internationella arbetsorganisationens (ILO) rekommendation 166, som gäller uppsägning av ett anställningsförhållande på arbetsgivarens initiativ, ingår bestämmelser om återanställande av arbetstagare. Rekommendationen kompletterar konvention nr 158 (1982) med samma namn. Enligt artikel 24 i rekommendationen bör arbetstagare som har sagts upp av ekonomiska, teknologiska, strukturella eller liknande skäl ges en viss företrädesrätt till återanställning om arbetsgivaren ånyo anställer arbetstagare med jämförbara kvalifikationer, allt under förutsättning att de inom viss tid sedan de lämnade anställningen har uttryckt en önskan att återanställas. Enligt punkt 2 i artikeln får sådan företrädesrätt till återanställning begränsas att gälla under en viss bestämd tid.

I denna proposition föreslås det att det föreskrivs om möjlighet att avvika från arbetsgivarens återanställningsskyldighet endast i en sådan situation där arbetsgivaren ingår ett läroavtal med en studerande i yrkesinriktad utbildning. Arbetsgivaren får enligt förslaget inte heller avvika från skyldigheten att återanställa i fråga om vilken som helst ny arbetstagare, utan endast när arbetsgivaren anställer en studerande i läroavtalsutbildning, vilket också medför skyldigheter och ansvar för arbetsgivaren. Läroavtalsutbildningen är en form av yrkesutbildning, som berörs av ILO:s konvention nr 142 om yrkesvägledning och yrkesutbildning vid utvecklingen av mänskliga resurser (1975). Den i propositionen föreslagna möjligheten att avvika från arbetsgivarens återanställningsskyldighet kan på grund av detta också anses vara mycket begränsad.

2.3 Bedömning av nuläget

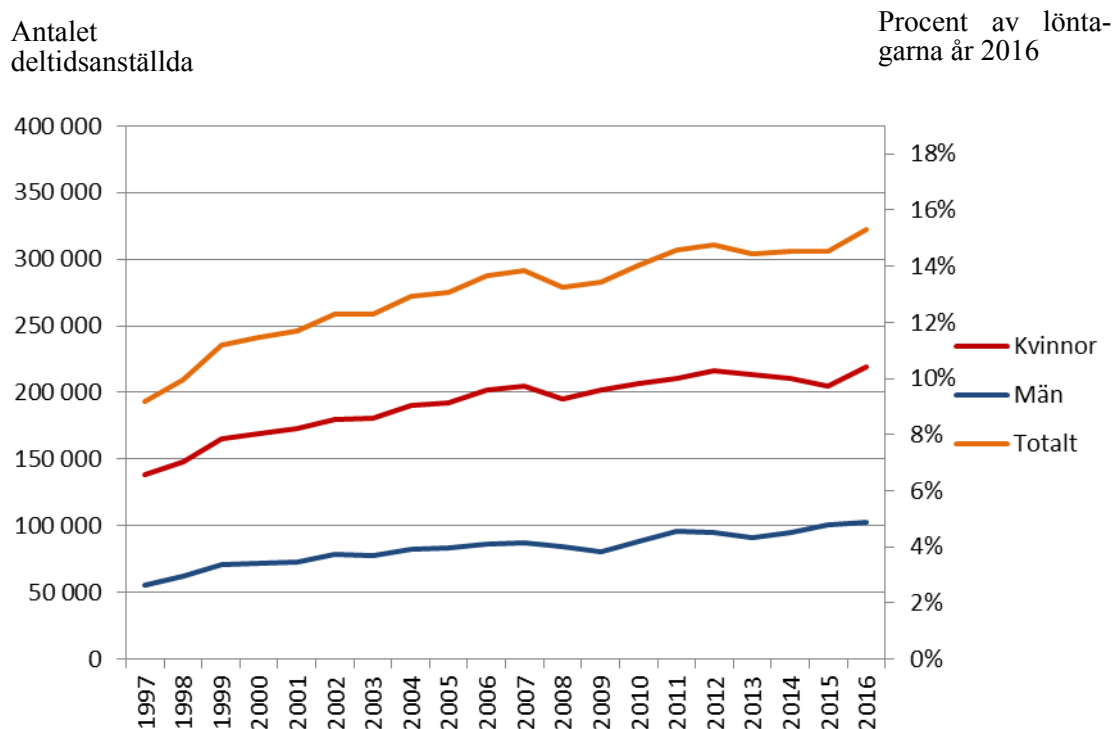
Enligt den gällande lagstiftningen ska arbetsgivaren, när arbetsgivaren behöver fler arbetstagare för uppgifter som är lämpliga för deltidsanställda i första hand erbjuda dessa arbeten åt de deltidsanställda. Om mottagandet av ett arbete förutsätter sådan utbildning som arbetsgivaren med hänsyn till den deltidsanställda arbetstagarens lämplighet rimligen kan ordna, ska arbetsgivaren ge arbetstagaren sådan utbildning. Arbetsgivaren ska således erbjuda mera arbete åt sådana deltidsanställda som vill ha mera arbete innan en helt ny arbetstagare anställs eller ett tidsbestämt avtal för en arbetstagare som är anställd för viss tid förlängs. Deltidsanställda hos arbetsgivaren har också företrädesrätt till extra arbete som står till buds framför arbetstagare som arbetsgivaren sagt upp av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker och som omfattas av återanställningsskyldigheten. Uppsagda arbetstagare har i sin tur efter uppsägningen företrädesrätt till arbete med samma eller liknande uppgifter hos arbetsgivaren, framför utomstående arbetssökande.

På det sätt som konstaterades i högsta domstolens prejudikat HD 2017:4, i och med att läroavtalsutbildning grundar sig på ett arbetsavtal för viss tid mellan arbetsgivaren och en studerande eller ett visstidsavtal mellan en studerande i tjänsteförhållande eller offentligrättsligt anställningsförhållande som kan jämföras med ett tjänsteförhållande, kan arbetsgivaren inte anställa en läroavtalsstuderande innan arbetsgivaren har erbjudit arbetet åt lämpliga deltidsanställda som vill ha mera arbete. De ovan sagda gäller också tjänsteinnehavare i kommuner och hos kyrkan, dessutom med beaktande av de behörighets- och lämplighetskrav som ställs på anställningsförhållandena i lagstiftningen.

Arbetsgivares möjligheter att anställa läroavtalsstuderande i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande för viss tid kan variera från bransch till bransch, beroende på om branschen i fråga traditionellt har många eller få deltidsanställda. Inom branscher med många deltidsanställda kan det i praktiken vara omöjligt att anställa en ny läroavtalsstuderande eller att ingå ett läroavtal för viss tid med en arbetstagare som redan är anställd för viss tid hos arbetsgivaren utan att kränka deltidsanställdas rättighet till mer arbete. Sådana branscher är till exempel handeln samt turist-, hotell- och restaurangbranschen. Å andra sidan ska det beaktas att skyldigheten att erbjuda mera arbete i enlighet med arbetsavtalslagen gäller alla branscher, och att anställandet av en läroavtalsstuderande kan förhindras, om arbetsgivaren har en enda deltidsanställd som vill ha mera arbete.

Om man vill ge arbetsgivaren möjlighet att ingå ett läroavtal med en studerande utan skyldighet att först erbjuda arbetet åt en deltidsanställd, ska detta föreskrivas särskilt i lag. På grund av prioriteringsordningen mellan deltidsanställda och arbetstagare som omfattas av skyldigheten att återanställa är det motiverat att undantaget också gäller bestämmelserna om arbetsgivarens återanställningsskyldighet. Detta förutsätts också på grund av att de som omfattas av återanställningsskyldigheten har företräde till arbete framför nya arbetstagare.

Andelen deltidsanställda av löntagarna har ökat tydligt under hela 2000-talet. Ändringen förklaras speciellt med att kvinnor i ökande grad arbetar deltid. Enligt Statistikcentralens arbetskraftsundersökning fanns det i Finland sammanlagt cirka 320 000 deltidsanställda år 2016. Av figur 1 framgår att kvinnor arbetar deltid avsevärt mycket oftare än män.

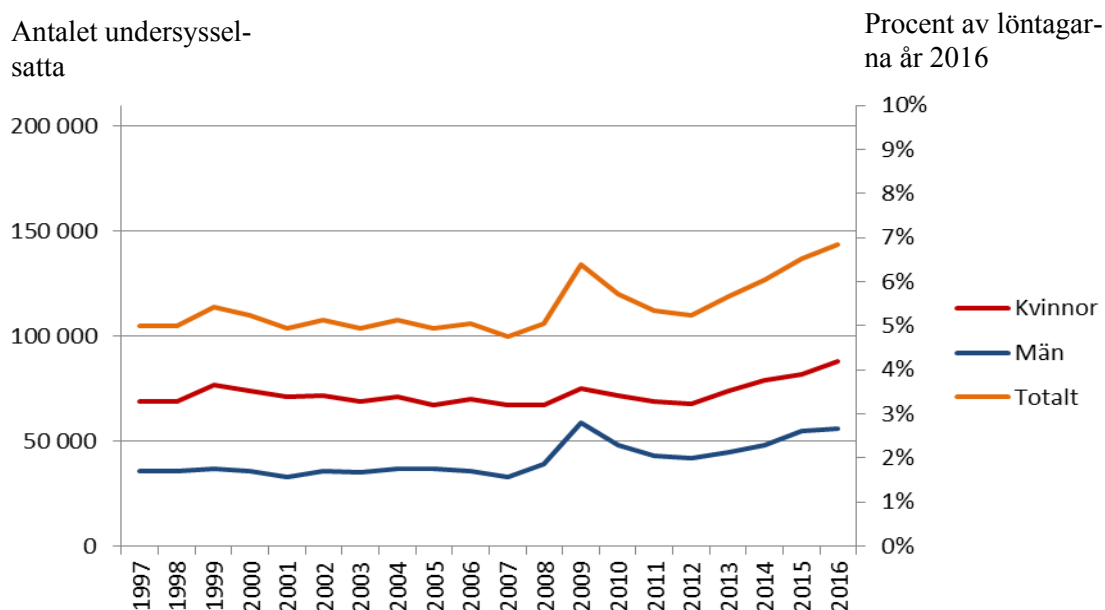


Figur 1. Arbetstagare som arbetar deltid (källa: Statistikcentralen, arbetskraftsundersökning)

Enligt Statistikcentralen förklaras könsspecifika skillnader i fördelningen av deltidsarbetet i regel med branschvisa skillnader. Inom kvinnodominerade branscher förekommer det fortfarande avsevärt mycket mer deltidsarbete än inom mansdominerade branscher. Kvinnor arbetar också oftare än män frivilligt på deltid.

Många arbetar på deltid, eftersom heltidsarbete inte lämpar sig för personens livssituation. Den största enskilda orsaken till deltidsarbete är dock att heltidsarbete inte står till buds, dvs. att det är fråga om deltidsarbete mot arbetstagarens vilja.

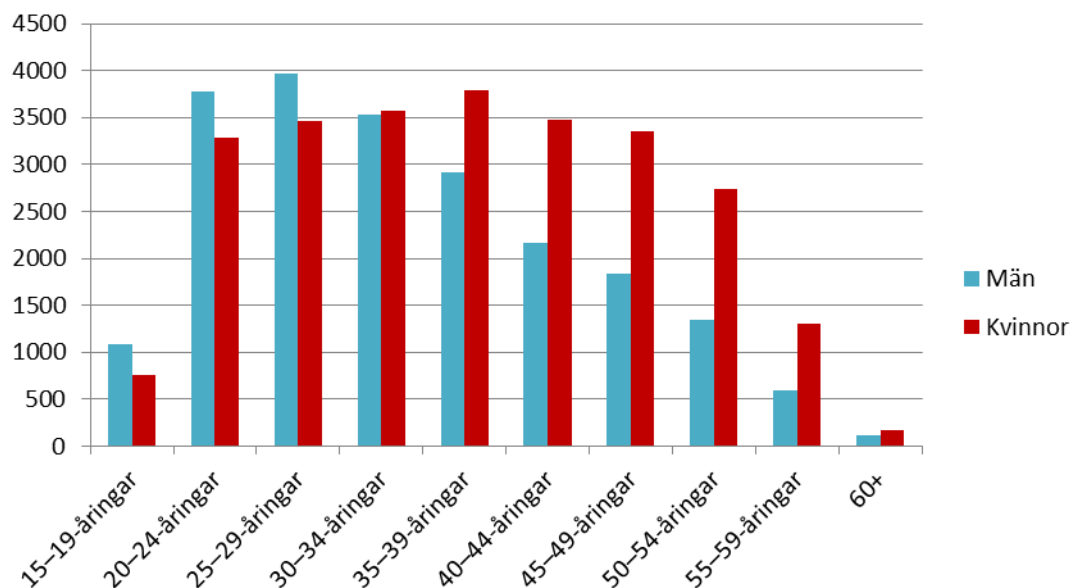
Undersysselsatt är en person som själv skulle vilja arbeta mera, men arbetar deltid antingen mot sin vilja eller har förkortad arbetsvecka på initiativ av arbetsgivaren till exempel på grund av bristande orderingång eller brist på kunder. Av figur 2 framgår att antalet undersysselsatta ökat avsevärt sedan 2012.



Figur 2. Undersysselsatta efter kön (källa: Statistikcentralen, arbetskraftsundersökning)

Även undersysselsättningen är mycket könsbunden. Mest undersysselsatta finns bland unga kvinnor som är yngre än 24 år. Enligt Löntagarnas forskningsinstitut är undersysselsättning vanligast inom detaljhandeln, där ungefär hälften av de deltidsanställda uppger att de arbetar deltid mot sin vilja, dvs. är undersysselsatta.

År 2016 fanns det sammanlagt cirka 47 000 personer i läroavtalsutbildning. Åldersfördelningen för läroavtalsstuderande skiljer sig klart mellan män och kvinnor (figur 3). Män genomför i typiska fall läroavtalsutbildning vid klart yngre ålder än kvinnor. Bland männen är den största åldersgruppen i läroavtalsutbildning 25–29-åringar, medan den största gruppen bland kvinnorna är 35–39-åringar. Hos kvinnorna genomförs läroavtalsutbildning i själva verket inte alls oftast i början av arbetskarriären, utan läroavtalsutbildningen fördelar sig mycket jämnt mellan olika åldersgrupper. Bland kvinnorna genomför en stor del, cirka 16 procent av läroavtalsstuderandena, läroavtalsutbildningen till och med när de är över 50 år. Bland männen är motsvarande andel 10 procent.



Figur 3. Åldersfördelningen efter kön för läroavtalsstuderande år 2015 (källa: Utbildningsstyrelsen)

Majoriteten av läroavtalsstuderandena genomför läroavtalsutbildning för första gången (tabell 1). Ändå avlägger endast en dryg tredjedel yrkesinriktad grundexamen med hjälp av läroavtalet. Nästan lika många avlägger antingen yrkesexamen eller specialyrkesexamen. Ungefär en tredjedel av läroavtalsstuderandena har studentexamen i bakgrunden. Speciellt många av dem avlägger antingen yrkesexamen eller specialyrkesexamen i form av läroavtalsutbildning. Läroavtalsutbildningen är därmed inte enbart ett sätt att utbilda sig till ett nytt yrke, utan utbildningen är också ett sätt att skaffa sig ytterligare kunskaper eller ominrikta sitt kunnande under ett senare skede i arbetskarriären. När målet är att förbättra kompetensen behöver studeranden inte heller avlägga en examen i sin helhet. Enligt utbildningsstyrelsens statistiktjänst Vipunen leder 60–70 procent av läroavtalsutbildningarna till examen.

RP 189/2017 rd

Tabell 1. Nya läroavtalsstuderandes utbildningsbakgrund och examen som avläggs (2011–2015) (källa: Utbildningsstyrelsens statistiktjänst Vipunen)

Utbildningsbakgrund	Grundskola eller motsvarande		Studentexamen		Totalt
	Ja	Nej	Ja	Nej	
Tidigare grundläggande yrkesutbildning som läroavtalsutbildning					
yrkesinriktad grundexamen	585	28 342	143	8 555	37 625
yrkesexamen	879	20 608	309	10 123	31 919
specialyrkesexamen	773	14 813	356	15 108	31 050
Totalt	2 237	63 763	808	33 786	100 594

Av tabell 2 framgår att könsfördelningen för läroavtalsstuderande är någorlunda jämn. I kapitel 4 anges läroavtalsstuderandenas branschvisa fördelning närmare.

Tabell 2. Läroavtalsstuderande efter kön (källa: Utbildningsstyrelsens statistiktjänst Vipunen)

År	Män	%-andel	Kvinnor	%-andel	Totalt
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 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Propositionen syftar till att möjliggöra ingående av läroavtal som avses i lagen om yrkesutbildning mellan en arbetsgivare och en studerande, oberoende av arbetsgivarens skyldighet att erbjuda mera arbete och skyldighet att återanställa. Ändringen syftar till att göra det möjligt att arbeta med stöd av läroavtal och utbilda sig i branschen eller att skaffa sig nya kunskaper på lika villkor inom alla branscher, även sådana där det finns många deltidsanställda. Målet är att förbättra möjligheterna för studerande i yrkesinriktad utbildning att få en arbetsplats för läroavtalsutbildning. Avsikten med att göra det lättare att få en arbetsplats för läroavtalsutbildning är att främja möjligheterna för i synnerhet studerande som avlägger yrkesinriktad grundexamen att med hjälp av läroavtal komma in i arbetslivet, samtidigt som den studerande lär sig ett yrke. Dessutom möjliggör ändringarna skaffande av annat slags nytt yrkeskunnande genom att utföra praktiska arbetsuppgifter i samband med läroavtalsutbildningen. Med tanke på ovan nämnda mål är avsikten med propositionen att för sin del bidra till att öka volymen av utbildning som ordnas i form av läroavtalsutbildning samt yrkesutbildningens närhet till arbetslivet och arbetslivsorientering, vilka är mål i den yrkesutbildningsreform som regeringen genomfört. Genom propositionen genomför regeringen det önskemål som riksdagen framförde i sitt uttalande i samband med riksdagens svar att riksdagen förutsätter att statsrådet skyndsamt lämnar ett lagförslag till riksdagen om ändringar i arbetsavtalslagen och lagstiftningen om

tjänsteförhållanden som behövs för att tillåta arbete med läroavtal på lika villkor inom alla branscher trots bestämmelsen om skyldighet att erbjuda mera arbete.

Redan i nuläget kan läroavtalsutbildning användas för att utveckla yrkesskickligheten hos dem som är anställda hos arbetsgivaren. Möjligheten kvarstår i yrkesutbildningsreformen. Inte heller i denna proposition föreslås ändringar i denna möjlighet.

3.2 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att arbetsavtalslagen ändras så att arbetsgivaren oberoende av den i arbetsavtalslagen föreskrivna skyldigheten att erbjuda mera arbete och skyldigheten att återanställa får ingå ett i lagen om yrkesutbildning avsett läroavtal med en studerande. Bestämmelser om detta kommer att finnas i 13 kap. 6 § i arbetsavtalslagen om bestämmelsernas tvingande natur. Till paragrafen ska fogas ett nytt 4 mom.

I gällande 13 kap. 6 § föreskrivs redan nu om möjligheten för en kommun, samkommun, förening och stiftelse att under vissa förutsättningar avvika från skyldigheterna att erbjuda arbete enligt arbetsavtalslagen för att kunna fullgöra sina i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice föreskrivna skyldigheter och tjänster för att främja sysselsättningen. Den föreslagna bestämmelsen om arbetsgivarens möjlighet att avvika från skyldigheten att erbjuda mera arbete enligt 2 kap. 5 § i arbetsavtalslagen och från skyldigheten att återanställa enligt 6 kap. 6 § vid ingående av läroavtal med en studerande inom yrkesutbildning lämpar sig således logiskt sett i samband med 13 kap. 6 § i den gällande lagen.

Utöver arbetsavtalslagen föreslås att motsvarande möjlighet att avvika från arbetsgivarens skyldighet att erbjuda arbete också föreskrivs i lagstiftningen om tjänsteförhållanden. Eftersom det i statstjänstemannalagen inte finns någon bestämmelse om arbetsgivarens skyldighet att erbjuda mera arbete, föreslås att det i statstjänstemannalagen enbart föreskrivs om möjlighet att avvika från skyldigheten att återanställa. Bestämmelser om ändring av kyrkolagen utfärdas separat.

Arbetsavtalslagen och statstjänstemannalagen tillämpas även i landskapet Åland. Enligt 18 § 1 mom. 14 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet Åland emellertid lagstiftningsbehörighet i fråga om läroavtal. På grund av detta hänvisas det i lagförslagen om ändring av arbetsavtalslagen och ändringar av statstjänstemannalagen till Ålands landskapslagstiftning om läroavtal.

3.3 Alternativ

Vid beredningen av propositionen var ett alternativ att föreslå att det till arbetsavtalslagen fogas en bestämmelse enligt vilken arbetsgivare får ingå ett sådant läroavtal som avses i lagen om yrkesutbildning endast oberoende av skyldigheten att erbjuda mera arbete enligt 2 kap. 5 § i arbetsavtalslagen. Vid beredningen av propositionen konstaterades det dock att den i arbetslagstiftningen föreskrivna prioritetsordningen för arbetsgivarens skyldighet att erbjuda arbete mellan deltidsanställda hos arbetsgivaren och arbetstagare som omfattas av skyldigheten att återanställa talar för att möjligheten till undantag utsträcks också till arbetstagare som omfattas av återställningsskyldigheten. Vidare, om man i lagen vill ta in en möjlighet för arbetsgivare att anställa läroavtalsstuderande oberoende av skyldigheten att återanställa, måste detta föreskrivas separat i lagen.

Om man inte vill inkludera möjligheten att avvika från arbetsgivarens återställningsskyldighet i propositionen, är ett alternativ att begränsa möjligheten att ingå avtal med läroavtalsstuderande till situationer där arbetsgivaren inte har arbetstagare som omfattas av skyldigheten att

återanställa. I praktiken innebär detta att det inte är möjligt att ingå läroavtal, när arbetsgivaren sagt upp arbetstagare av ekonomiska orsaker och produktionsorsaker och tiden för återanställningsskyldigheten ännu inte löpt ut. I denna alternativa modell kvarstår möjligheten att avvika från arbetsgivarens skyldighet att erbjuda deltidsanställda mera arbete oförändrad.

Bestämmelserna om den i propositionen föreslagna möjligheten för arbetsgivare att avvika från skyldigheten att erbjuda mera arbete och skyldigheten att återanställa enligt arbetsavtalslagen kan alternativt fogas till 2 kap. 5 § om skyldighet att erbjuda mera arbete och till 6 kap. 6 § om skyldighet att återanställa, i stället för 13 kap. 6 § om bestämmelsernas tvingande natur. Så som ovan konstaterats, föreskrivs det i 13 kap. 6 § i arbetsavtalslagen redan nu om möjligheten för kommun, samkommun, förening och stiftelse att i egenskap av arbetsgivare i vissa situationer avvika från vissa skyldigheter att erbjuda arbete enligt arbetsavtalslagen. På grund av detta kan den bestämmelse som föreslås i denna proposition logiskt sett anses passa in i gällande 13 kap. 6 §. Även med tanke på att lagen ska vara lättförståelig kan det anses motiverat att bestämmelser om undantag från annars tvingande bestämmelser i lagen finns i samma paragraf.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Allmänt

Propositionen bedöms främja tillgången på läroavtalsutbildning för personer i yrkesinriktad utbildning i branscher där det finns deltidsanställda som vill ha fler arbetstimmar. Det bedöms att i synnerhet handeln, men även turist- och restaurangbranschen samt eventuellt också branschen för uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster samt utbildningssektorn är sådana branscher. Speciellt i dessa branscher bedöms möjligheterna för deltidsanställda hos arbetsgivaren att få fler arbetstimmar sannolikt bli sämre. Eftersom deltidsanställda oftast är kvinnor, kan ändringarna i viss grad fördjupa klyftan mellan könen på arbetsmarknaden. När det gäller företagen ökar propositionen deras spelrum i fråga om att anställa läroavtalsstuderande. Effekterna på sysselsättningen bedöms vara positiva, även om andelen undersysselsatta torde öka i motsvarande grad. Propositionens totala effekter bedöms dock vara mycket begränsade.

4.2 Konsekvenser för företagen

I och med propositionen kommer det i fortsättningen att vara möjligt att anställa läroavtalsstuderande även på sådana arbetsplatser och i sådana branscher där det på grund av arbetets natur används mycket deltidsanställda.

De föreslagna lagändringarna kan anses öka företagets spelrum när det gäller att anställa läroavtalsstuderande. Företag kan ha intresse av att anställa läroavtalsstuderande av många orsaker. Målet kan till exempel vara att utbilda nya arbetstagare för företagets särskilda behov eller för en branschrelaterad brist på arbetskraft. De föreslagna ändringarna möjliggör i större utsträckning än för närvarande användning av till innehållet olika former av arbetsavtal enligt företagets behov. Med hjälp av olika personalresurser är det lättare för företagen att reagera till exempel på förändringar i efterfrågan på varor eller tjänster samt förändringar i personalens situation.

För närvarande måste arbetsgivare först erbjuda deltidsanställda fler arbetstimmar, innan läroavtalsstuderande kan anställas för uppgifter som lämpar sig för de deltidsanställda. Det kan dock ligga i företagets intresse att ha en del deltidsanställda som vid behov kan erbjudas mera arbete vid anhopningar av arbete. När den föregående begränsningen undanröjs, kan företaget således fortfarande ha deltidsanställda och anställa en läroavtalsstuderande i läroavtalsutbild-

ning, även om de deltidsanställda vill ha fler arbetstimmar. Beroende på branschen och arbetsuppgifterna samt nivån på kunnandet hos läroavtalsstuderanden kan läroavtalsstuderande således konkurrera om samma arbetsuppgifter med deltidsanställda.

I kollektivavtal ingår bestämmelser utifrån vilka den lön som betalas till läroavtalsstuderande eller studerande inom branschen är lägre än lönen för så kallade vanliga arbetstagare. Inom vissa branscher tillämpas på läroavtalsstuderande de bestämmelser som gäller praktikanter. De kostnader som medförs för arbetsgivaren blir lägre också genom möjligheten att få utbildningsersättning för kostnaderna för läroavtalsutbildningen av utbildningsanordnaren. Dessutom kan det vara möjligt för arbetsgivaren att för anställning av en läroavtalsstuderande få lönesubvention i enlighet med 7 kap. i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice. Erbjudandet av fler arbetstimmar åt deltidsanställda kan således vara ett dyrare alternativ än läroavtal med tanke på lönekostnaderna.

Å andra sidan medför utbildandet av läroavtalsstuderanden kostnader för företaget. Detta minskar incitamenten att anställa läroavtalsstuderande i stället för vanliga arbetstagare. Företaget måste anvisa resurser för handledningen av läroavtalsstuderanden och detta medför kostnader även om de offentliga stöd som arbetsgivaren får beaktas. Utöver arbetsgivarskyldigheter som följer av anställningsförhållandet får företaget skyldighet att handleda läroavtalsstuderanden och eventuellt ordna yrkesprov. Arbetsgivaren ska dessutom förbinda sig att erbjuda läroavtalsstuderande arbetsuppgifter upp till i genomsnitt 25 timmar i veckan. Arbetsgivaren kan över huvud taget inte ingå ett läroavtal med en studerande utan att arbetsgivaren och utbildningsanordnaren skriftligt har avtalat om ordnande av läroavtalsutbildning. Dessutom ansvarar utbildningsanordnaren för att den studerandes arbetsuppgifter under läroavtalsutbildningen är sådana att studeranden genom att utföra uppgifterna kan nå de mål som ställs i den personliga utvecklingsplanen för kunnandet. Det kan således antas att det är osannolikt att läroavtalsstuderande systematiskt används som en form av arbetskraft i företag.

Det föreslagna undantaget, att tillåta ingående av läroavtal oberoende av arbetsgivarens skyldighet att återanställa, innebär i praktiken att läroavtalsstuderande ges företräde framför arbetstagare som sagts upp av produktionsorsaker eller ekonomiska orsaker och som omfattas av återanställningsskyldigheten. Föreskrivandet av möjlighet att avvika från arbetsgivarens återanställningsskyldighet möjliggör att företaget, när det ekonomiska läget förbättras, inom denna tid kan anställa en läroavtalsstuderande i stället för att återanställa en arbetstagare som sagts upp från uppgiften i fråga. Detta ökar i smärre grad företagets spelrum när det gäller anställning av arbetstagare.

Eftersom lagändringen i viss mån ökar företagets flexibilitet när företagen väljer den ekonomiskt sett mest lönsamma kombinationen av olika anställningsformer, kan ändringen i vissa fall leda till att företags lönekostnader minskar i måttlig grad. Propositionen har inte nämnvärda effekter på företagets regleringsbörda.

4.3 Konsekvenser för arbetslivet

I propositionen utgör ingående av läroavtal med en studerande ett undantag från skyldigheten att erbjuda mera arbete. Reformen förbättrar ställningen för dem som söker till läroavtalsutbildning och främjar deras möjligheter att komma in i arbetslivet genom läroavtal eller förbättra sin yrkeskompetens. På motsvarande sätt försämrar avvikandet från skyldigheten att erbjuda mera arbete ställningen för de anställda hos arbetsgivaren som vill ha fler arbetstimmar. Till denna del försämrar ställningen för deltidsanställda löntagare som vill ha fler arbetstimmar. Det i vilken grad deltidsanställdas ställning försämrar i och med reformen beror i sista hand på hur mycket antalet läroavtal kommer att öka. I detta sammanhang måste skyldigheten att handleda läroavtalsstuderande beaktas, vilket binder befintlig arbetskraft i företaget. I vil-

ket fall som helst är det sannolikt att reformen i viss grad minskar antalet ytterligare arbetstimmar som deltidsanställda får.

I arbetskraftsundersökningen anses att personen arbetar deltid mot sin vilja, om personen uppger att orsaken till deltidsarbetet är att det inte står heltidsarbete till buds. Dessa arbetstagare vill alltså ha fler arbetstimmar. Enligt Statistikcentralens arbetskraftsundersökning (2016) finns det i Finland cirka 106 000 personer som arbetade deltid mot sin vilja, vilket motsvarar 33 procent av alla deltidsanställda.

Inom handeln finns det särskilt många som arbetar deltid mot sin vilja. Enligt Statistikcentralens undersökning om arbetsförhållanden (2013) utgör de som arbetar deltid mot sin vilja inom handeln 10 procent av alla deltidsanställda löntagare och ungefär hälften av de deltidsanställda inom handeln arbetar deltid mot sin vilja. Enligt utbildningsstyrelsens statistiktjänst är området för samhällsvetenskaper, affärs ekonomi och förvaltning det största enskilda området mätt genom antalet läroavtalsstuderande. För närvarande arbetar cirka 14 procent av alla läroavtalsstuderande inom handeln, men denna andel kan öka i och med lagändringen. Således kan det förväntas att ställningen för deltidsanställda försämras särskilt inom handeln. Motsvarande risk finns också inom hotell- och restaurangbranschen, som dock är en mindre bransch än handeln. Branschen sysselsätter för närvarande cirka 4 procent av läroavtalsstuderandena. Om läroavtalsutbildningens roll ökar tydligt i och med ändringen, kan den utgöra ett hot för deltidsanställdas ställning även inom branschen för uthyrning, fastighetservice, resetjänster och andra stödtjänster (inbegriper bland annat städning och bevakning) samt inom utbildningssektorn. Även inom dessa branscher är andelen arbetstagare som arbetar deltid mot sin viljabetydande (6–7 %).

I fråga om övriga branscher finns det många deltidsanställda inom social- och hälsovård, men av dem arbetar ganska få (cirka 15 %) på deltid mot sin vilja. Inom social- och hälsovården arbetar cirka 12 procent av läroavtalsstuderandena. Inom teknik och transport genomförs mycket utbildning med hjälp av läroavtal, men inom denna bransch finns det bara få som arbetar deltid mot sin vilja. Inom offentliga tjänster arbetar många läroavtalsstuderande (cirka 15 %), men även där är det få som arbetar deltid mot sin vilja.

RP 189/2017 rd

Tabell 1. Fördelningen av löntagare som arbetar deltid mot sin vilja och av läroavtalsstuderande per bransch

Bransch	Fördelningen av arbetstagare som arbetar deltid mot sin vilja per bransch (2013)	Andelen arbetstagare som arbetar deltid mot sin vilja av alla löntagare per bransch	Fördelningen av läroavtalsstuderande per bransch (2014)
Okänd	600 (1 %)	6 %	800 (2 %)
Jord- och skogsbruk samt fiske	1300 (1 %)	2 %	800 (2 %)
Industri	3240 (3 %)	1 %	4700 (10 %)
El-, gas-, ång- och hetvattenförsörjning, byggande	600 (1 %)	0 %	3200 (7 %)
Parti- och detaljhandel	33300 (31 %)	9 %	6900 (14 %)
Transport och magasinering	2600 (2 %)	2 %	1200 (2 %)
Hotell- och restaurangverksamhet	9800 (9 %)	10 %	1700 (4 %)
Informations- och kommunikationsverksamhet	3200 (3 %)	2 %	1400 (3 %)
Finans- och försäkringsverksamhet, fastighetsverksamhet	1300 (1 %)	2 %	3600 (7 %)
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	2600 (2 %)	1 %	1100 (2 %)
Uthyrning, fastighetsservice, rese-tjänster och andra stödtjänster	9200 (9 %)	7 %	1600 (3 %)
Offentlig förvaltning	650 (1 %)	0 %	7400 (15 %)
Utbildning	15600 (15 %)	6 %	1300 (3 %)
Vård och omsorg; sociala tjänster	12400 (12 %)	2 %	6100 (12 %)
Kultur, nöje och fritid	2600 (2 %)	4 %	600 (1 %)
Andra (bl.a. organisationsverksamhet)	8500 (8 %)	11 %	6500 (13 %)

Källor: Undersökning om arbetsförhållanden 2013, Statistikcentralen & Utbildningsstyrelsens registermaterial 2010–2014

Det att läroavtalsstuderande ges företräde framför arbetstagare som omfattas av arbetsgivarens skyldighet att återanställa vid anställning av arbetskraft kan bedömas minska uppsagda arbetstagares uppsägningsskydd i smärre grad, men på motsvarande sätt underlätta inträdet i branschen för nya arbetstagare som lär sig yrket eller som skaffar kunskaper i branschen. Effekten kan inte bedömas vara särskilt stor, eftersom en situation som denna kräver en tydlig förändring till det bättre i företagets ekonomi under de fyra eller sex månader som följer på en uppsägning, för att företaget över huvud taget ska kunna ta in en läroavtalsstuderande i utbildning. Det är mycket svårt att ge en tillförlitlig bedömning av hur skyldigheten att återanställa riktar

sig branschvis, eftersom föremålen för uppsägningar varierar avsevärt från år till år och enligt de ekonomiska konjunkturerna.

En betydande del av dem som påbörjar läroavtalsutbildning är redan sysselsatta innan de påbörjar läroavtalsutbildningen. Deras motiv kan vara att utbilda sig till ett nytt yrke eller att förbättra sin yrkesskicklighet. Enligt yrkesskolornas statistik står ungefär hälften av dem som påbörjar läroavtalsutbildning i anställningsförhållande innan utbildningen börjar. Alla som påbörjar läroavtalsutbildning är alltså inte helt nya i branschen, utan en del av dem kan före läroavtalsutbildningens början till exempel ha varit deltidsanställda inom samma bransch. För deras del främjar lagändringen förbättringen av yrkeskompetensen, vilket främjar deras möjligheter att stanna kvar i arbetslivet även i framtiden. Det är också möjligt att en del redan före läroavtalet står i anställningsförhållande till samma arbetsgivare i vars tjänst och under vars handledning de genomför läroavtalsutbildningen. Denna möjlighet kvarstår även framöver.

4.4 Konsekvenser för jämställdhet

Enligt Statistikcentralens arbetskraftsundersökning (2016) är cirka 69 procent av de arbetstagar som arbetade deltid mot sin vilja kvinnor. Andelen kvinnor av läroavtalsstuderandena har i sin tur varit cirka 54 procent under de senaste åren. Således kommer den negativa effekten på deltidsanställda rikta sig till kvinnor klart oftare än till män. Eftersom även majoriteten av läroavtalsstuderandena är kvinnor, är skillnaden dock ganska liten. Ändringen kan alltså innebära en minskning av antalet arbetstimmar som kvinnor utför jämfört med männens arbetstimmar, vilket i viss grad fördjupar klyftan mellan könen på arbetsmarknaden.

Både läroavtalsstuderande och deltidsanställda är i typiska fall unga. Bland deltidsanställda löntagare är gruppen 15–24-åringar dock mycket betydande. Bland läroavtalsstuderande är den relativa andelen i denna grupp mindre. Många genomför läroavtalsutbildning i senare vuxen ålder. Kvinnor som genomför läroavtalsutbildning är i genomsnitt äldre än män som genomför läroavtalsutbildning. Ändringen kan alltså innebära att arbetsmarknadsställningen för de allra yngsta, 15–24-åringar, minskar och leda till att de arbetstimmar som de utför minskar jämfört med övriga åldersgrupper.

I Finland har risken för fattigdom ökat avsevärt bland deltidsanställda under 2000-talet. Enligt Palviainen (2014, Työssäkävien köyhyys Suomessa 1990–2010, Palkansaajien tutkimuslaitos) har risken för fattigdom bland deltidsanställda ökat från cirka 6 procent till 12 procent under 2000–2010. Ännu större risk för fattigdom löper de hushåll där det bara är en som arbetar och arbetar på deltid. I dessa hushåll har risken för fattigdom under motsvarande tidsperiod ökat från 10 procent till 20 procent.

Risken för fattigdom bland deltidsanställda är särskilt problematisk för de löntagare som arbetar deltid mot sin vilja, dvs. för dem som inte har fått heltidsarbete. Lagändringen kan öka deras risk för fattigdom ytterligare. Eftersom denna grupp är mycket kvinnodominerad (ca 69 %) torde lagändringen samtidigt öka andelen kvinnor som lever under fattigdomsgränsen. Å andra sidan är för närvarande majoriteten av de fattigaste finländarna män. Enligt Statistikcentralens inkomststatistik är männens andel av låginkomsttagarna större än kvinnornas andel, när låginkomstgränsen är 40 procent eller 50 procent av medianinkomsterna för hela befolkningen. Kvinnornas andel blir en aning större än männens, om låginkomstgränsen är 60 procent av medianinkomsterna för hela befolkningen. I denna grupp ökar andelen kvinnor sannolikt i viss grad till följd av lagändringen.

Fastän det kan bedömas att lagändringen ökar risken för fattigdom bland deltidsanställda, finns det dock inte någon särskild anledning att anta att andelen låginkomsttagare kommer att

öka i sin helhet. Om propositionen leder till stärkt sysselsättning, kan proposition däremot minska inkomstskillnaderna från nuläget.

4.5 Konsekvenser för sysselsättningen och arbetstimmarna

Lagförslaget kan ha positiva effekter på sysselsättningsgraden, om företagen börjar utnyttja de möjligheter att anställa läroavtalsstuderande som förslaget medför och om ökningen av läroavtalsutbildningen dessutom leder till att nya läroavtalsstuderande sysselsätts. Båda antagandena kan anses vara trovärda. På motsvarande sätt torde lagändringen minska de deltidsanställdas arbetstimmar och öka antalet arbetstagare som arbetar deltid mot sin vilja. Sysselsättningsgraden torde alltså öka i och med lagändringen, men på motsvarande sätt ökar också andelen undersysselsatta av arbetskraften. Andelen undersysselsatta ökar, om det erbjuds färre arbetstimmar åt deltidsanställda.

Ökningen av sysselsättningsgraden ökar det totala antalet arbetade timmar i samhällsekonomi, men ökningen av undersysselsättningen minskar på motsvarande sätt timmarna. Om det antas att arbetsmarknaden är effektiv och konkurrerande, är effekten på arbetstimmarna positiv enligt den klassiska ekonomiska teorin, när företagens valfrihet i fråga om anställning av arbetskraft förbättras. Å andra sidan har det ofta observerats att arbetsmarknaden till många delar fungerar ofullständigt ur den ekonomiska teorins synvinkel, vilket medför osäkerhet i bedömningen. Det finns dock ingen orsak att anta att antalet arbetade timmar kommer att minska i och med förslagen. Den direkta effekten av det ökade antalet läroavtalsstuderande på arbetstimmarna torde ligga nära noll, eftersom propositionen inte har nämnvärda effekter på den totala efterfrågan på arbetskraft. Effekten kan dock vara positiv på lång sikt, om ökningen av läroavtalsutbildningen förbättrar arbetslivsfärdigheterna och därigenom effektiviserar verksamheten på arbetsmarknaden.

Sysselsättningen kan också öka genom att läroavtalsutbildningen blir mer lockande, vilket i sin tur kan främja ungdomars inträde på arbetsmarknaden. Det är påvisat att läroavtalsutbildningen är en effektiv arbetskraftspolitisk åtgärd (Hämäläinen & Tuomala (2016): Työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikutusten arviointi, työministeriö). Enligt undersökningen överstiger andelen sysselsatta bland deltagare i läroavtalsutbildning andelen sysselsatta inom referensgrupp som gjorts likartad under ett års tid från läroavtalets början. Effekten ökar tidsmässigt när långvarigare läroavtalsperioder avslutas. Som störst är sannolikheten för att en deltagare i läroavtalsutbildning är sysselsatt över 20 procentenheter högre än i referensgruppen för undersökningen. Även i internationell forskningslitteratur har det upptäckts liknande effekter. När antalet personer som genomför läroavtalsutbildning ökar, innebär det alltså samtidigt att övergången till arbetslivet är snabbare än i genomsnitt även efter att läroavtalsutbildningen avslutats. Således kan ökningen av läroavtalsutbildningen förbättra matchningen på arbetsmarknaden och därigenom öka sysselsättningen. Det måste dock beaktas att långt ifrån alla läroavtalsstuderande är nya personer som kommer in på arbetsmarknaden. Det kan dock anses att läroavtalsutbildningen förbättrar även deras arbetsmarknadsutsikter genom kompetensutvecklingen.

Förslagen kan öka antalet sysselsatta också på det sätt att möjliggörandet av läroavtalsutbildning i fler fall än tidigare kan öka läroavtalsutbildningens andel av yrkesutbildningen. Då läroavtalsstuderande står i anställningsförhållande under utbildningen, ökar det sysselsättningsgraden. Statistikcentralen definierar dem som arbetar med stöd av läroavtal som sysselsatta och de syns i den officiella sysselsättningsgraden. Även om andelen undersysselsatta skulle öka i och med lagändringen, har det ingen betydande effekt på den officiella sysselsättningsgraden, eftersom deltidsanställda i vilket fall som helst är sysselsatta i arbetskraftsundersökningen. Å andra sidan måste det dock beaktas att ungefär hälften av läroavtalsstuderandena är sysselsatta redan innan läroavtalet börjar.

Förslagen kan alltså som helhet bedömas öka sysselsättningen, sannolikt dock mycket måttligt. Effektens storlek är helt beroende av i hur stor utsträckning arbetsgivare i fortsättningen utnyttjar möjligheten att anställa läroavtalsstuderande. Varje ny läroavtalsstuderande ökar antalet sysselsatta med en under hela utbildningsperioden, om personen inte annars skulle vara sysselsatt under den perioden. Dessutom finns det bland läroavtalsstuderande en cirka 20 procentenheter bättre sysselsättning efter utbildningsperioden jämfört med referensgruppen, vilket ökar sysselsättningen. Det antas att denna effekt kvarstår på samma nivå även om läroavtalsutbildningen blir vanligare. Dessutom antas det att 30 procent av de nya läroavtalsstuderandena utan läroavtalet inte skulle vara sysselsatta under utbildningstiden, utan de skulle vara till exempel studerande eller arbetslösa. Om det antas att antalet personer i läroavtalsutbildning i och med reformen varaktigt ökar med 1000 personer, innebär det med de föregående antagandena 1300 fler sysselsatta jämfört med basscenarioet under en tidsperiod på 10 år, om varje ny läroavtal pågår två år. Uppskattningen baserar sig dock på många osäkra antaganden. Som motvikt till detta kommer dessutom arbetstimmar för deltidsanställda dock sannolikt att minska i viss mån. Således kommer den totala effekten på arbetade timmar att vara minde än effekten på antalet sysselsatta. Det är dock svårt att på förhand bedöma hur mycket vanligare läroavtalsutbildningen kommer att bli i och med lagändringen.

4.6 Konsekvenser för den offentliga ekonomin

Propositionen kan ha måttliga konsekvenser för den offentliga ekonomin. Konsekvenserna för utgifterna inom den offentliga ekonomin kan realiseras i synnerhet genom utkomstskyddsutgifter. Ökningen av antalet arbetstagare som arbetar deltid mot sin vilja kan medföra en ökning av antalet personer som får jämkad arbetslöshetsdagpenning. Å andra sidan minskar det att läroavtalsstuderande sysselsätts och den därmed relaterade minskningen av arbetslösheten utkomstskyddsutgifterna. Dessutom medför den i propositionen uppskattade ökningen av sysselsättningen, om den blir verklighet, statens skatteinkomster.

Det är mer sannolikt att de offentliga sammanslutningarnas finansiella ställning på lång sikt stärks, snarare än försvagas, även om betydelsen av ändringen i helhet torde vara liten. På kort sikt kan effekterna på den finansiella ställningen också vara negativa, men inte i betydande grad. Konsekvenserna är framför allt beroende av hur mycket läroavtalsutbildningen ökar och på vilket sätt ändringarna påverkar ställningen för deltidsanställda.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden

Propositionen baserar sig på det uttalande som riksdagen lämnade i sitt svar på regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om yrkesutbildning och till vissa lagar som har samband med den (RSv 86/2017 rd). I sitt uttalande förutsatte riksdagen att statsrådet skyndsamt lämnar ett lagförslag till riksdagen om ändringar i arbetsavtalslagen och lagstiftningen om tjänsteförhållanden som behövs för att tillåta arbete med läroavtal på lika villkor inom alla branscher trots bestämmelsen om skyldighet att erbjuda mera arbete.

Propositionen har beretts i en inofficiell trepartsarbetsgrupp som arbets- och näringsministeriet sammankallat. I arbetsgruppen var finansministeriet samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna representerade. Av organisationerna deltog i beredningen Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kommunala arbetsmarknadsverket, Suomen Yrittäjät ry, Suomen Ammattiliiton Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Akava ry, Statens arbetsmarknadsverk och Kyrkans arbetsmarknadsverk.

Under beredningen framgick det att arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna hade avvikande synpunkter på de åtgärder som föreslås i propositionen. Löntagarsidan ansåg det vara viktigt att möjligheterna att använda läroavtal ökas för att främja ungdomssysselsättningen. De åtgärder som föreslås i regeringspropositionen är emellertid inte de rätta metoderna att främja det nämnda målet. Arbetsgivarsidan betraktade att de nu föreslagna ändringarna som viktiga och ändamålsenliga, men ansåg att det bör vara möjligt att anställa läroavtalsstuderande även om arbetsgivaren har tillåtit arbetstagarorganisationerna att hota uppsägning.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Det har ordnats ett fyra veckor långt remissförfarande om utkastet till proposition. Remissförfarandet är kortare än vanligt på grund av att lagprojektet är brådskande. I sitt uppdrag förut-satte riksdagen att statsrådet skyndsamt bereder ändringarna i lagstiftningen. Den kortare remisstiden kan anses vara motiverad också på grund av propositionens omfattning (det ingår endast tre lagförslag i propositionen).

Arbets- och näringsministeriet fick sammanlagt 14 utlåtanden om utkastet till proposition. Utlåtanden över propositionen gavs av undervisnings- och kulturministeriet, finansministeriet, jämställdhetsombudsmannen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Suomen Yrittäjät ry, Kommunala arbetsmarknadsverket, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Akava ry, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry, Julkisalojen koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry, Löntagarnas forskningsinstitut samt Ålands landskapsregering.

Remissinstansernas synpunkter på om utkastet till proposition kunde godkännas varierade. Arbetstagarorganisationerna ansåg att utkastet till proposition inte kunde godkännas. Arbets-tagarorganisationerna ansåg att ökningen av läroavtalsutbildningen i sig var ett godtagbart mål med tanke på en förbättring av arbetstagararnas ställning på arbetsmarknaden, men motsatte sig en försämring av ställningen för deltidsanställda och arbetstagarare som omfattas av arbetsgiva-rens skyldighet att återanställa i syfte att uppnå detta mål. Arbetsgivarorganisationerna för sin del understödde att propositionen lämnas, men ville att det för arbetsgivare också skulle vara möjligt att anställa en läroavtalsstuderande utan att arbetsgivaren behöver erbjuda arbete åt tillåtit arbetstagarare som hotas av uppsägning. Även finansministeriet, Ålands land-skapsregering, Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry samt Löntagarnas forsk-ningsinstitut understöder att utkastet till proposition lämnas antingen som sådant eller på vissa villkor. Enligt undervisnings- och kulturministeriet kan utkastet anses vara godtagbart, så länge det fästs speciell uppmärksamhet vid motiveringen och konsekvensbedömningen.

Många remissinstanser uttryckte sin oro för propositionens konsekvenser för deltidsanställdas ställning och jämställdheten mellan könen. Enligt jämställdhetsombudsmannen och Palvelu-alojen ammattiliitto PAM ry bör avvikande från arbetsgivarens skyldighet att erbjuda mera ar-bete vara möjligt främst bara för att främja utbildningen och sysselsättningen för undersysselsatta eller personer med funktionsnedsättning som redan är anställda i företaget.

I den fortsatta beredningen har den allmänna motiveringen till propositionen, i synnerhet kon-sekvensbedömningen, preciserats. Dessutom har i lagförslagen och i detaljmotiveringen till propositionen beaktats Ålands landskaps lagstiftningsbehörighet i fråga om läroavtal. Det i propositionsutkastet beskrivna alternativa sättet att begränsa ingående av läroavtal till situa-tioner där arbetsgivare inte har arbetstagarare som omfattas av arbetsgivarens skyldighet att åter-anställa fick inte understöd vid remissförfarandet och det togs inte ställning till alternativet. Regeringen anser att de upptäckta missförhållandena i nuläget för lagstiftningen när det gäller möjligheterna att ordna läroavtalsutbildning på lika villkor inom alla branscher, på samma sätt som målet att öka läroavtalsutbildningen i syfte att främja att studerande inom yrkesutbildning

RP 189/2017 rd

får komma in i arbetslivet och skaffar sig yrkeskompetens talar för att propositionen lämnas i den föreslagna formen.

6 Samband med andra propositioner

Finansministeriet har för avsikt att i december 2017 till riksdagen lämna en regeringsproposition om förkortning av skyldigheten att återanställa i statstjänstemannalagen samt i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. I propositionen föreslås det att 32 § i statstjänstemannalagen ändras, vilket måste beaktas i det skede som propositionerna behandlas i riksdagen.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Arbetsavtalslag

13 kap. Särskilda bestämmelser

6 §. Bestämmelsernas tvingande natur. Enligt gällande 1 mom. i paragrafen är ett avtal som inskränker de rättigheter och förmåner som enligt denna lag tillkommer arbetstagare ogiltigt, om inte något annat följer av denna lag. Bestämmelsernas tvingande natur är utgångspunkten i lagen. Undantag från det förutsätter uttryckliga bestämmelser om arbetsgivarens och arbetstagarens avtalsrätt eller på motsvarande sätt uttryckliga bestämmelser om riksomfattande arbetsmarknadsorganisationers rätt att avvika från bestämmelser som annars är tvingande.

I 2 mom. finns bestämmelser om möjligheter att avvika från vissa, i lång utsträckning tvingande bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att erbjuda arbete. I momentet nämnda bestämmelser om skyldighet att erbjuda arbete är lagens 2 kap. 5 § (skyldighet att erbjuda deltidanställda arbete), 5 kap. 2 § (skyldighet att erbjuda tillåtna arbete) och 6 kap. 6 § (skyldighet erbjuda arbete åt dem som omfattas av skyldigheten att återanställa).

I 1 punkten i momentet anges att oberoende av ovannämnda bestämmelser om skyldighet att erbjuda arbete får en kommun för att fullgöra den sysselsättningsskyldighet som anges i 11 kap. 1 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice anställa en person, dock inte för sådana uppgifter i fråga om vilka kommunen samtidigt har tillåtit sina arbetstagare eller i fråga om vilka kommunen har gett en arbetstagare ett meddelande om tillåtelse. I 2 punkten i momentet anges att oberoende av de nämnda skyldigheterna att erbjuda arbete får en förening eller stiftelse för uppgifter som inte betraktas som näringsverksamhet anställa en sådan arbetslös person som avses i 7 kap. 8 § 1 mom. 3 punkten i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice. Vidare anges i 3 punkten i momentet att oberoende av de i momentet nämnda skyldigheterna att erbjuda arbete får en kommun, samkommun, förening eller stiftelse i en verkstad eller motsvarande träningsenhet anställa någon i sådant lönesubventionerat arbete som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice för sådana uppgifter som annars inte utförs i arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden. Bestämmelsen syftar till att för kommuner möjliggöra avvikande från vissa av arbetsgivarens skyldigheter att erbjuda arbete i syfte att fullgöra den sysselsättningsskyldighet som anges i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice samt för att underlätta ställningen för svårsysselsatta personer och deras tillträde till arbete.

Utöver ovannämnda undantag från skyldigheten att erbjuda arbete föreskrivs i 3 mom. i paragrafen om möjligheten för en kommun, samkommun, förening eller stiftelse att i en verkstad eller motsvarande träningsenhet ordna sådan arbetsprövning som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice för sådana uppgifter som annars inte utförs i arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden även i fall där kommunen, samkommunen, föreningen eller stiftelsen har tillåtit personal med stöd av 5 kap. 2 § i lagen.

I propositionen föreslås det att ett nytt 4 mom. fogas till paragrafen. Enligt den föreslagna bestämmelsen får en arbetsgivare oberoende av skyldigheten att erbjuda arbete enligt 2 kap. 5 § och 6 kap. 6 § ingå ett i lagen om yrkesutbildning avsett läroavtal med en studerande. Läroavtalet ska till sitt innehåll och sina mål uppfylla de krav som föreskrivs för läroavtal i lagen om yrkesutbildning. Målet bör vara att studeranden får yrkesutbildning genom lärande i praktiska arbetsuppgifter på en arbetsplats.

Enligt den föreslagna bestämmelsen är det möjligt för en arbetsgivare att anställa en läroavtalsstuderande i ett anställningsförhållande för viss tid utan att arbetsgivaren först måste erbjuda arbetet åt en deltidsanställd. Ett sådant avtal för viss tid som avses i momentet kan ingås med en studerande också oberoende av skyldigheten att återanställa enligt 6 kap. 6 § i lagen. Med stöd av momentet kan däremot inte den skyldighet som anges i 7 kap. 4 § och 5 kap. 2 § i lagen kringgås. Genom anställande av en läroavtalsstuderande kan således inte kringgås arbetsgivarens skyldighet att erbjuda en arbetstagare som hotas av uppsägning annat arbete eller utbildning som mottagandet av arbetet förutsätter och inte heller arbetsgivarens skyldighet att erbjuda en permitterad arbetstagare arbete. När läroavtalet gått ut får arbetsgivaren inte avvika från skyldigheten att erbjuda arbete åt en deltidsanställd eller en anställd som omfattas av återanställningsskyldigheten. Efter utgången av ett läroavtal för viss tid ska arbetsgivaren på nytt fullgöra sina skyldigheter enligt 2 kap. 5 § och 6 kap. 6 § i lagen.

Enligt 18 § 1 mom. 14 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om läroavtal. I paragrafen hänvisas därför till Ålands landskapslagstiftning om läroavtal. I landskapet Åland föreskrivs om läroavtal i följande landskapslagar: Landskapslag (2011:13) om gymnasieutbildning och Landskapslag (1998:59) om läroavtalsutbildning.

1.2 Lag om kommunala tjänsteinnehavare

22 §. *En deltidsanställd tjänsteinnehavares rätt till en annan tjänst.* I 1 mom. i paragrafen föreskrivs om arbetsgivares skyldighet att erbjuda heltidsarbete åt en tjänsteinnehavare som arbetar på deltid, om arbetsgivaren behöver nya tjänsteinnehavare för ett heltidsarbete och om tjänsteinnehavaren på förhand skriftligen har uttryckt önskemål om ett tjänsteförhållande på heltid.

Bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att återanställa finns i 46 §. Om en tjänsteinnehavare har sagts upp av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker i enlighet med 37 § och arbetsgivaren inom nio månader från utgången av uppsägningstiden behöver en tjänsteinnehavare för ett sådant tjänsteförhållande med liknande uppgifter som är i kraft tills vidare eller över sex månader, ska arbetsgivaren hos den lokala arbetskraftsmyndigheten höra sig för om uppsagda tjänsteinnehavare söker arbete genom denna myndighets förmedling och, om så är fallet, i första hand erbjuda arbete åt uppsagda tjänsteinnehavare som uppfyller behörighetsvillkoren. Vid överlåtelse av rörelse gäller samma skyldighet en förvärvare av rörelse, om överlåtaren har sagt upp tjänsteinnehavaren före överlåtelsen.

I propositionen föreslås det att ett nytt 2 mom. fogas till paragrafen. Enligt den föreslagna bestämmelsen får en arbetsgivare oberoende av skyldigheten att erbjuda arbete enligt 1 mom. i paragrafen och skyldigheten att återanställa enligt 46 § ingå ett i lagen om yrkesutbildning avsett läroavtal med en studerande. Läroavtalet ska till sitt innehåll och sina mål uppfylla de krav som föreskrivs för läroavtal i lagen om yrkesutbildning. Målet bör vara att studeranden får yrkesutbildning genom lärande i praktiska arbetsuppgifter på en arbetsplats.

Enligt den föreslagna bestämmelsen är det möjligt för en arbetsgivare att anställa en läroavtalsstuderande i ett tjänsteförhållande för viss tid utan att arbetsgivaren först måste erbjuda arbetet åt en deltidsanställd tjänsteinnehavare. En läroavtalsstuderande kan också anställas oberoende av skyldigheten att återanställa enligt 46 § i lagen. Med stöd av den föreslagna nya momentet kan däremot inte den skyldighet som anges i 30 § och 37 § 1 mom. kringgås. Således kan genom anställande av en läroavtalsstuderande inte kringgås arbetsgivarens skyldighet att omplacera en tjänsteinnehavare som hotas av uppsägning eller arbetsgivarens skyldighet att erbjuda annat arbete och utbildning som den nya uppgiften förutsätter och inte heller arbetsgivarens skyldighet att erbjuda en permitterad tjänsteinnehavare arbete. När läroavtalet gått ut

får arbetsgivaren inte avvika från skyldigheten att erbjuda arbete åt en tjänsteinnehavare med tjänsteförhållande på deltid eller åt en tjänsteinnehavare som omfattas av återanställningsskyldigheten. Efter utgången av ett läroavtal för viss tid ska arbetsgivaren på nytt fullgöra sina skyldigheter enligt 22 § 1 mom. och 46 § i lagen. Den föreslagna nya bestämmelsen motsvarar det ovan i 13 kap. 6 § i arbetsavtalslagen föreslagna undantaget från arbetsgivarens skyldighet att erbjuda arbete enligt 2 kap. 5 § och 6 kap. 6 § i den lagen. Oberoende av skyldigheten att erbjuda arbete enligt 22 § 1 mom. och skyldigheten att återanställa enligt 46 § kan en läroavtalsstuderande anställas i tjänsteförhållande för viss tid. Läroavtalsutbildning kan på samma sätt som för närvarande också ordnas så att ett läroavtal för viss tid ingås med en tjänsteinnehavare som redan är anställd hos arbetsgivaren.

1.3 Statstjänstemannalag

32 §. I propositionen föreslås det att ett nytt 4 mom. fogas till paragrafen. Enligt den föreslagna bestämmelsen får en arbetsgivare oberoende av den skyldighet att erbjuda arbete som föreskrivs i paragrafen ingå ett i lagen om yrkesutbildning avsett läroavtal med en studerande och utnämna studeranden till ett tjänsteförhållande. Momentet motsvarar det ovan i 13 kap. 6 § i arbetsavtalslagen föreslagna undantaget från arbetsgivarens skyldighet att erbjuda arbete.

En läroavtalsstuderande kan tas in i läroavtalsutbildning och utnämnas till tjänsteförhållande oberoende av den i paragrafen föreskrivna skyldigheten att erbjuda arbete. Läroavtalsutbildning kan på samma sätt som för närvarande också ordnas så att ett läroavtal för viss tid ingås med en tjänsteman som redan är anställd hos arbetsgivaren.

Enligt 18 § 1 mom. 14 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om läroavtal. I paragrafen hänvisas därför till Ålands landskapslagstiftning om läroavtal. I landskapet Åland föreskrivs om läroavtal i följande landskapslagar: Landskapslag (2011:13) om gymnasieutbildning och Landskapslag (1998:59) om läroavtalsutbildning.

2 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Efter att lagarna trätt i kraft kan arbetsgivare, oberoende av skyldigheten att erbjuda arbete enligt 2 kap. 5 § och 6 kap. 6 § i arbetsavtalslagen, ingå ett i lagen om yrkesutbildning avsett läroavtal med en studerande. Arbetsgivarens möjlighet att avvika från de i 2 kap. 5 § och 6 kap. 6 § i arbetsavtalslagen föreskrivna skyldigheterna att erbjuda arbete gäller sådana läroavtal som ingås efter att lagen trätt i kraft. Bestämmelser om detta behöver inte utfärdas separat genom övergångsbestämmelser. Motsvarande gäller också lagen om kommunala tjänsteinnehavare och statstjänstemannalagen. Efter att lagarna trätt i kraft kan arbetsgivare anställa en studerande i tjänsteförhållande för viss tid eller utnämna studeranden till tjänsteförhållande.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av 13 kap. 6 § i arbetsavtalslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 13 kap. 6 § i arbetsavtalslagen (55/2001), sådan paragrafen lyder i lag 1458/2016,
ett nytt 4 mom. som följer:

13 kap.

Särskilda bestämmelser

6 §

Bestämmelsernas tvingande natur

Oberoende av skyldigheten att erbjuda arbete enligt 2 kap. 5 § och 6 kap. 6 § får en arbetsgivare ingå ett i lagen om yrkesutbildning (531/2017) och i Ålands landskapslagstiftning avsett läroavtal med en studerande.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

2.

Lag

om ändring av 22 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 22 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) ett nytt 2 mom. som följer:

22 §

En deltidsanställd tjänsteinnehavares rätt till en annan tjänst

Oberoende av skyldigheten att erbjuda arbete enligt 1 mom. och skyldigheten att återanställa enligt 46 § får en arbetsgivare ingå ett i lagen om yrkesutbildning (531/2017) avsett läroavtal med en studerande och anställa studeranden i tjänsteförhållande för viss tid.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

3.

Lag

om ändring av 32 § i statstjänstemannalagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 32 § i statstjänstemannalagen (750/1994), sådan paragrafen lyder i lag 1548/2011,
ett nytt 4 mom. som följer:

32 §

Oberoende av skyldigheten att erbjuda arbete enligt denna paragraf får arbetsgivaren ingå ett
i lagen om yrkesutbildning (531/2017) och i Ålands landskapslagstiftning avsett läroavtal med
en studerande och utnämna studeranden till ett tjänsteförhållande.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 14 december 2017

Statsminister

Juha Sipilä

Arbetsminister Jari Lindström