Elinkeinoelämän keskusliitto

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE YHTEISTOIMINTALAIKSI JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 159/2021)

Pyydettynä lausuntona esitän Elinkeinoelämän keskusliiton puolesta seuraavaa.

1 Yleistä

Voimassa oleva yhteistoimintalaki kaipaa uudistamista. Suurimmat ongelmat nykyisessä laissa koskevat monimutkaisia ja tulkinnanvaraisia muotosäännöksiä, kohtuuttoman kovia seuraamuksia varsin vähäisistäkin rikkomuksista sekä mittavaa hallinnollista taakkaa, joka rasittaa etenkin pienempiä yrityksiä. Yhteistoimintaneuvotteluissa joudutaan keskittymään usein liiallisesti muotosäännösten noudattamiseen ja virheiden välttämiseen, eikä avoimelle keskustelulle yhteistoimintamenettelyn kohteena olevasta asiasta jää riittävästi tilaa.

Valitettavasti hallituksen esityksessä ei esitetä korjauksia näihin ongelmiin. Sen sijaan hallinnollinen taakka ja velvoittavat muotosäännökset lisääntyisivät entisestään muun muassa lakiehdotuksessa esitetyn ns. jatkuvan vuoropuhelun myötä.

Lakiehdotus aiheuttaisi yrityksille lisäkustannuksia, mikä sinänsä on myönnetty hallituksen esityksessä. On selvää, että lakiehdotuksesta aiheutuvien lisäkustannusten määrä vaihtelisi yrityksestä riippuen. Erityisesti pienissä yrityksiä nämä lisäkustannukset olisivat kuitenkin usein varsin merkittäviä. Kustannusten lisääntyminen vaikuttaisi yritysten taloudelliseen asemaan ja työllistämisen edellytyksiin.

Kaiken kaikkiaan lakiehdotus ei tulisi ratkaisemaan voimassa olevaan lakiin liittyviä ongelmia, vaan se aiheuttaisi päinvastoin lisää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia yrityksille.

Edellä lausuttujen yleisten kommenttien lisäksi seuraavassa nostetaan esiin lakiehdotuksen keskeisimpiä epäkohtia.

2 Soveltamisala

Mietinnössä esitetään, että uutta lakia sovellettaisiin pääasiassa yrityksiin, joissa työsuhteessa olevien työntekijöiden määrä on säännöllisesti vähintään 20. Tämä soveltamisraja on liian alhainen.

Lakisääteisten yhteistoimintavelvoitteiden ulottaminen pieniin yrityksiin on epätarkoituksenmukaista sen vuoksi, että työnantajan ja henkilöstön välinen yhteistoiminta toteutuu erityisesti pienissä yrityksissä luontevasti ja yrityksen toimintaan sopivalla tavalla myös ilman lainsäädäntöä. Tätä tukevat myös työ- ja elinkeinoministeriön teettämän työolobarometrin tulokset, jotka osoittavat vuodesta toiseen, että pienissä yrityksissä on tutkitusti hyvät työolot, toimiva tiedonkulku sekä vahva luottamus osapuolten välillä. Lisäksi yhteistoimintalaista aiheutuva hallinnollinen taakka on sitä raskaampi, mitä pienemmästä yrityksestä on kysymys.

Ehdotettu soveltamisraja merkitsisi lain soveltamisalan laajentumista nykyisestä. Vaikka myös voimassa olevaa lakia sovelletaan pääasiallisesti yrityksiin, joissa on säännöllisesti vähintään 20 työntekijää, tämä soveltamisraja ei koske kaikkia yt-velvoitteita. Merkittävä osa hallinnollista taakkaa aiheuttavista velvoitteista ei nykyään koske alle 30 työntekijän yrityksiä.

Lakiesityksessä ei ole esitetty järkeviä perusteluita soveltamisalan laajentamiselle tältä osin. Lakiesityksen osittain poikkeava rakenne voimassa olevaan lakiin verrattuna ei muodosta lakiteknistä estettä säilyttää eri soveltamisraja suurempaa hallinnollista taakkaa aiheuttaville velvoitteille. Sääntelyä ei tule kehittää siten, että se johtaisi byrokratian sekä hallinnollisen taakan kasvuun pienissä yrityksissä.

Toisin kuin mietinnössä on esitetty, lain soveltamisrajaa pitäisi päinvastoin nostaa. Tarkoituksenmukainen rajaus olisi lain soveltaminen yrityksiin, joissa on vähintään 50 työntekijää. Tämä on myös EU:n yhteistoimintadirektiivin mukainen soveltamisraja. Olisi loogista, että EU:n lainsäädäntö ja Suomen laki olisivat linjassa keskenään myös soveltamisrajan osalta. Yhteistoimintadirektiivin mukainen 50 työntekijän raja kuvaa myös yleiseurooppalaista näkemystä siitä, minkä kokoisiin yrityksiin on järkevää soveltaa yleisiä yhteistoimintavelvoitteita. Vähentämisneuvotteluja koskevan yt-velvoitteen soveltamisrajan tulisi vastaavasti olla yhdenmukainen joukkovähentämisdirektiivin kanssa.

3 Jatkuva vuoropuhelu

Lakiesityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön uuden tyyppinen yhteistoiminnan muoto, jota kutsuttaisiin jatkuvaksi vuoropuheluksi. Perusajatuksena olisi, että jatkuvan vuoropuhelun kokouksia olisi järjestettävä vähintään kerran kutakin neljännesvuotta kohden.

Jatkuvan vuoropuhelun tavoite, jonka mukaan työnantajan ja henkilöstön välillä tulisi käydä säännönmukaista vuoropuhelua, on sinänsä

hyvä ja kannatettava. Ehdotettuun menettelyyn liittyy kuitenkin merkittäviä ongelmia.

Ensinnäkin vuoropuhelun kohteena olevat asiat on määritelty erittäin laajasti ja väljästi. Tämä aiheuttaisi epäselvyyttä sen suhteen, mitä asioita työnantajan tulisi oikeastaan ottaa jatkuvan vuoropuhelun piiriin joko oma-aloitteisesti tai henkilöstön edustajan aloitteesta. Joka tapauksessa yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvien asioiden määrä lisääntyisi huomattavasti, mikä luonnollisesti lisäisi työnantajien hallinnollista taakkaa.

Toiseksi velvoite pitää yt-kokous vähintään neljä kertaa vuodessa olisi osassa yrityksiä tarpeettoman tiukka. Suuremmissa yrityksissä sellaisia asioita, joita on tarkoituksenmukaista käsitellä vuoropuhelukokouksessa, saattaa hyvinkin kertyä säännöllisesti. Etenkin pienissä yrityksissä tilanne voi kuitenkin olla sellainen, että esimerkiksi yksi vuosittainen virallinen kokous riittäisi hyvin, jolloin velvoite neljän kokouksen pitämiseen johtaisi tarpeettomaan byrokratiaan. Työnantajan ja henkilöstön välinen vuorovaikutus toteutuu monella muullakin tavalla kuin yhteistoimintalain mukaisissa kokouksissa. Lakiehdotuksen mukainen lievennys, jonka mukaan alle 30 työntekijän yrityksissä on velvollisuus pitää ainoastaan kaksi kokousta vuodessa, on riittämätön.

Positiivista on, että jatkuvan vuoropuhelun toteuttamisesta ja henkilöstön edustajille annettavista tiedoista voitaisiin sopia osittain toisin työnantajan ja henkilöstön edustajien välillä. Sopimisvapaus on kuitenkin jäänyt lakiesityksessä puutteelliseksi. On esimerkiksi vaikeaa ymmärtää, miksi ei olisi sallittua sopia toisin siitä, kuinka usein henkilöstön edustajille on annettava tiedot henkilöstömääristä, määräaikaisissa tai osa-aikaisissa työsuhteissa työskentelevien työntekijöiden määristä tai yrityksen taloudellisesta tilanteesta. Jotta lain tavoite sekä tarkoitus toteutuisivat ja työpaikoilla voitaisiin määrittää tarkemmin, mitä kysymyksiä yrityksen toiminnan kehittämiseksi on tarpeen käsitellä ja millaisissa menettelyissä, tulisi jatkuvaa vuoropuhelua koskevat toisin sopimisen mahdollisuudet olla huomattavasti nyt esitettyä laajemmat.

4 Muutosneuvottelut

Nykyiset muutosneuvotteluita koskevat säännökset ovat johtaneet yhteistoimintaneuvotteluihin, joissa pääpaino on ollut tiukkojen muotosäännösten noudattamisessa. Tämä on käytännössä vaikeuttanut avoimen keskustelun käymistä yhteistoimintaneuvotteluiden kohteena olevasta asiasta. Lisäksi pitkät vähimmäisneuvotteluajat ovat hidastaneet kohtuuttomasti yritysten toiminnan sopeuttamista erityisesti äkillisissä ulkopuolelta tulevissa kriisitilanteissa.

Näistä syistä olisi ollut ensiarvoisen tärkeää muuttaa muutosneuvotteluita koskevia säännöksiä siten, että ne myötävaikuttaisivat aidon ja avoimen vuorovaikutuksen syntymiseen ja tekisivät mahdolliseksi riittävän nopean reagoinnin äkillisiin muutostarpeisiin.

Muutosneuvotteluita koskevat säännökset lakiluonnoksessa vastaavat kuitenkin suurimmilta osin voimassa olevaa lakia.

Neuvotteluiden ajoittaminen

Lakiehdotuksessa ei ensinnäkään ole korjattu neuvottelujen ajoittamista koskevaa osittaista ristiriitaa voimassa olevan lain ja EU:n joukkovähentämisdirektiivin välillä. Joukkovähentämisdirektiivin mukaan työvoiman vähentämistä koskevat neuvottelut on käytävä ennen kuin työnantaja tekee työntekijöiden irtisanomista koskevan päätöksen. Sen sijaan irtisanomisten taustalla oleva liiketoimintapäätös voidaan tehdä jo ennen yhteistoimintaneuvotteluita. Nykyisessä yhteistoimintalaissa liiketoimintapäätöksen tekemisen ja yhteistoiminaneuvotteluiden käymisen välinen ajoitus on osittain epäselvä ja riippuu muun muassa liiketoimintapäätöksen luonteesta. Lakiehdotus olisi tullut kirjoittaa siten, että se vastaa joukkovähentämisdirektiiviä.

Neuvotteluiden ajoittamista koskeva määräys on keskeinen syy sille, että yt-neuvottelut koetaan toisinaan ”teatterina”. Tätä työryhmän toimeksiannossakin huomioitua ongelmaa ei voida korjata ilman ajoittamispykälän korjaamista. Työnantajat harkitsevat tarkkaan suunnittelemiaan liiketoimintapäätöksiä ennen yt-neuvotteluiden käynnistämistä, minkä seurauksena työntekijäpuoli saattaa kokea, että asia oli jo päätetty. Tärkeämpää ja mielekkäämpää olisi käydä neuvottelu harkittavista henkilöstöpäätöksistä. Ajoituspykälän muutoksessa ei olisi kyse irtisanomissuojan heikentämisestä.

Yhteistoimintaneuvotteluiden kohteena olevasta asiasta päättämisen ajankohtaan liittyy myös muita epäselvyyksiä nykyisessä yhteistoimintalaissa. Erityisen ongelmallisia ovat tilanteet, joissa yritystä kohtaa jokin yllättävä ulkopuolinen shokki, joka väistämättä edellyttää tietynlaisia henkilöstön asemaan liittyviä ratkaisuja, yleensä joko lomautuksia tai irtisanomisia.

Näihin tilanteisiin sopii hyvin huonosti oikeuskäytännössä omaksuttu linja, jonka mukaan tosiasiallista ratkaisua neuvoteltavasta asiasta ei saa tehdä ennen neuvottelujen päättymistä. Usein kaikki neuvotteluun osallistuvat ja jopa ulkopuoliset tahot tietävät jo ennen yhteistoimintaneuvotteluiden alkamista, millaisen ratkaisun työnantaja joutuu väistämättä tekemään ulkopuolisen shokin johdosta. Tällainen ulkopuolinen shokki voi olla esimerkiksi tarjouskilpailun häviäminen, jonka seurauksena esimerkiksi 100 työntekijän työpanosta ei enää tarvita nykyisen sopimuskauden päätyttyä tai yrityksen tärkeimmän asiakkaan äkillinen

päätös lopettaa yhteistoiminta yrityksen kanssa. Tai kysymyksessä voi olla yrityksestä riippumattomista syistä tehty viranomaispäätös, esimerkiksi ravintolatoiminnan rajoittaminen tai tietyn lentokonetyypin lentojen kieltäminen, jonka johdosta yritystoiminta joudutaan äkillisesti keskeyttämään tai sitä joudutaan voimakkaasti rajoittamaan. Edellä kuvatun kaltaisissa tilanteissa on selvää jo ennen yhteistoimintaneuvottelujen alkamista, että työntekijöitä joudutaan vähentämään. Jos tätä tosiasiaa ei voida ottaa neuvottelujen pohjaksi, aito yhteistoiminta kärsii ja on vaarana, että neuvotteluissa ei pystytä keskittymään niihin asioihin, joista olisi hyödyllisintä keskustella.

Lakiluonnoksen perusteluissa on kylläkin lyhyesti viitattu ulkopuolisen shokin tilanteisiin, mutta perusteluteksti on tältä osin jäänyt puutteelliseksi. Olisi ollut tärkeää tuoda selvemmin esille, että näissä tilanteissa ei ole yhteistoimintalain vastaista, että perusratkaisu on jo tosiasiallisesti tiedossa ennen neuvottelujen päättymistä ja neuvotteluissa keskitytään käymään läpi esimerkiksi päätökseen liittyviä tarkempia yksityiskohtia ja toteuttamisvaihtoehtoja sekä mahdollisia toimenpiteitä, joilla pyritään lieventämään päätöksen vaikutuksia työntekijöihin.

Vähimmäisneuvotteluajat

Voimassa olevan lain vähimmäisneuvotteluajat ovat osoittautuneet liian pitkiksi. Kuuden viikon vähimmäisneuvotteluaika vähintään kymmenen työntekijän irtisanomisen, lomauttamisen, osa-aikaistamisen tai työsopimuksen olennaisen ehdon yksipuolisen muuttamisen yhteydessä ei vastaa todellista tarvetta ja toimii tosiasiallisesti lähinnä irtisanomisaikojen pidennyksenä.

Pitkät vähimmäisneuvotteluajat muodostuvat ongelmallisiksi erityisesti silloin, kun yrityksellä on tarve sopeuttaa toimintaansa nopeasti. Koronavirusepidemia tarjoaa esimerkin nopeasta sopeuttamistarpeesta. Voimassa olevan yhteistoimintalain toimimattomuus tältä osin tunnistettiinkin koronavirusepidemian yhteydessä ja vähimmäisneuvotteluaikoja lyhennettiin määräaikaisesti.

Koronavirusepidemia on tietenkin ollut varsin poikkeuksellinen tapahtuma. Vastaavia mutta vähemmän dramaattisia tilanteita esiintyy kuitenkin tavan takaa. Ne voivat koskea jotain yksittäistä toimialaa tai vain yhtä tai muutamaa yritystä. Tämän vuoksi lakiehdotukseen olisi tullut ottaa pysyvät säännökset lyhyemmistä neuvotteluajoista vastaavan kaltaisissa tilanteissa.

Sopimisoikeus

Lakiehdotuksen mukaan muutosneuvotteluiden yhteydessä voitaisiin sopia nykyisen lain tapaan vähimmäisneuvotteluajoista poikkeamisesta. Tämä on positiivista ja käytännön kannalta aivan välttämätöntä.

Jos kummankaan osapuolen mielestä neuvotteluita ei ole tarpeen jatkaa, vaikka lain mukainen vähimmäisneuvotteluaika ei olisikaan vielä päättynyt, ei olisi järkevää estää tästä asiasta sopimista.

Sen sijaan on vaikeaa ymmärtää, miksi neuvotteluesityksen antamista koskevasta viiden päivän vähimmäisajasta ei olisi mahdollista sopia toisin. Jos sekä työnantaja että henkilöstön edustaja katsovat, että jotkin yhteistoimintaneuvottelut voitaisiin aloittaa jo ennen viiden päivän määräajan päättymistä ja saada sillä tavoin neuvottelumenettely käyntiin tavallista nopeammin, ei lainsäätäjän pidä sitä estää. Tapauksesta riippuen neuvotteluesitykseen ja ennalta annettuun aineistoon tutustumiseen voi riittää viittä päivää lyhyempikin aika. Lisäksi muutosneuvotteluiden käynnistäminen vaikuttaa usein myös työpaikan toimintaan sekä ilmapiiriin aiheuttaen odotusta ja jännitettä. Myös tämän vuoksi olisi perusteltua ja johdonmukaista, että osapuolet voisivat sopia neuvotteluiden aloittamisesta laissa määriteltyä aikaisemmin, silloin kun se molemmille osapuolille sopii.

5 Hyvitys

Muutosneuvotteluissa tapahtuneesta menettelyvirheestä voitaisiin lakiehdotuksen mukaan tuomita maksettavaksi hyvitys, jonka suuruus olisi enintään 35.000 euroa. Ehdotus vastaa pitkälti nykyistä lakia.

Hyvitys on sekä enimmäismääränsä että hyvityksen tuomitsemisen edellytysten osalta kohtuuton seuraamus. Se ei ole linjassa muiden työoikeudellisten seuraamusten kanssa eikä sille ole esitettävissä kestäviä perusteita.

Hyvityksen tuomitseminen ei edellytä, että työnantajan päätös työntekijän irtisanomisesta, lomauttamisesta tai osa-aikaistamisesta olisi ollut lainvastainen. Hyvityksen tarkoituksena ei ole myöskään korvata työntekijälle aiheutunutta taloudellista vahinkoa, vaan se on lähinnä korvaus työntekijälle koituneesta aineettomasta vahingosta.

Hyvityksen enimmäismäärä on täysin ylimitoitettu. Ensinnäkin lakiehdotus jättää tulkinnanvaraiseksi ja epäselväksi osan työnantajan velvoitteista, kuten neuvottelujen oikean ajoittamisen. Ehdotetun suuruisen hyvityksen langettaminen tällaisen velvoitteen rikkomisesta olisi kohtuutonta. Lisäksi yhteistoimintamenettelyssä tapahtuneesta virheestä, esimerkiksi liian lyhyestä neuvotteluajasta tai virheestä jonkin tiedon antamisen ajankohdassa, ei mitenkään voida katsoa aiheutuvan kymmenien tuhansien eurojen aineetonta vahinkoa jokaiselle irtisanotulle, lomautetulle tai osa-aikaistetulle työntekijälle. Yhteistoimintamenettelyssä tapahtuneeseen virheeseen ei ylipäänsä voida katsoa liittyvän sellaista henkilökohtaista loukkausta, jota aineettoman vahingon tuomitseminen yleensä edellyttää.

Hyvitys tulisi ensisijaisesti poistaa kokonaan. Sen sijasta seuraamuksena yhteistoimintamenettelyssä tapahtuneesta menettelyvirheestä tulisi olla joko velvollisuus korvata työntekijälle yhteistoimintalain rikkomisesta aiheutunut taloudellinen vahinko tai sama seuraamus kuin lakiehdotuksessa ehdotetaan muista muutosneuvotteluissa tapahtuneista rikkomuksista.

Toissijaisesti hyvityksen enimmäismäärää tulisi alentaa erittäin merkittävästi. Ottaen huomioon menettelyvirheestä tosiasiallisesti aiheutuva aineeton vahinko oikeampi enimmäismäärä olisi enintään kymmenesosa ehdotetusta enimmäismäärästä.

6 Lakiehdotuksen rakenne

Lakiesityksessä on ehdotettu sellaista rakenteellista ratkaisua, että kaikki muutostilanteita koskevat yhteistoimintavelvoitteet kootaan samaan lukuun. Tämä ratkaisu on sinänsä looginen, mutta sen seurauksena erot erilaisia muutosneuvotteluita koskevissa toisistaan poikkeavissa menettelysäännöksissä on vaikeampi hahmottaa kuin nykyisessä laissa. Olisi ollut selkeämpää esimerkiksi erottaa nykyisen yhteistoimintalain 6 ja 8 luvussa säädetyt asiat eri pykäliin.

Yhteistoimintalakiin ehdotetaan myös liitettäväksi ns. hallintoedustusta koskeva luku. Tämä ehdotus ei ole järkevä. Vaikka myös hallintoedustuksessa on kysymys työnantajan ja henkilöstön yhteistoiminnasta, hallintoedustus poikkeaa luonteeltaan merkittävästi yhteistoimintalaissa säädetyistä asioista. Hallintoedustusta koskeva luku jää varsin irralliseksi muusta yhteistoimintalaista ja lisää lakiehdotuksen laajuutta tarpeettomasti. Parempi vaihtoehto olisi pitää hallintoedustusta koskeva sääntely edelleen omassa laissaan.