Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
HE 159/2021 vp

Lausunto hallituksen esityksestä yhteistoimintalaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lausuntoa koskien ehdotusta uudeksi yhteistoimintalaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi yhteistoimintalaki, joka korvaisi voimassa olevan yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain sekä henkilöstön edustuksesta yritysten hallinnossa annetun lain.

Suomen Yrittäjät kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Yleistä

Voimassa oleva yhteistoimintalaki kaipaa uudistamista. Suurimmat ongelmat voimassa olevassa 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 edellä mainittuihin ongelmiin. Sen sijaan hallinnollinen taakka ja velvoittavat muotosäännökset lisääntyisivät entisestään muun muassa lakiehdotuksessa esitetyn ns. jatkuvan vuoropuhelun myötä. Lisäksi niin kutsuttuja muutosneuvotteluista koskeva sääntely esitetään säilytettäväksi käytännössä ennallaan. Vaikka hallituksen esityksessä lainsäädännön uudistamiselle esitetyt tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia, näkemyksemme mukaan valitettavasti nyt esitettävässä muodossaan toteutettuna uudistus ei tule toteuttamaan sille asetettuja tavoitteita. Kokonaisuutena hallituksen esitys yhteistoimintalain uudistamisesta on epäonnistunut.

Yhteistoimintalain soveltamisala nostettava 50 henkilöä työllistäviin yrityksiin

Hallituksen esityksen mukaan 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, joissa pääsääntöisesti ei edes ole henkilöstöasioihin erikoistunutta ja keskittyvää henkilöstöä. Tämä tarkoittaa, että useimmat pienet yritykset voivat joutua turvautumaan nyt esitettävien määrämuotoisten velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi ulkopuoliseen apuun. Tämä lisää yrityksille aiheutuvia kustannuksia, eikä ole omiaan lisäämään aitoa ja avointa vuoropuhelua tai luottamusta työnantajan ja henkilöstön välillä

Toisin kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan, 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.

Ehdotus lisää yrityksille aiheutuvia kustannuksia

Nyt käsiteltävä lakiehdotus tulee lisäämään yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Kustannuksia aiheutuu muun muassa lain soveltamisalan laajentumisesta sekä hallinnollisen taakan lisääntymisestä. Erityisesti pienten yritysten näkökulmasta nämä lisäkustannukset olisivat ovat merkittäviä. Kustannusten lisääntyminen vaikuttaisi yritysten taloudelliseen asemaan ja työllistämisen edellytyksiin. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa tulee suhtautua kriittisesti sellaisiin lakiuudistuksiin, jotka aiheuttaisivat yrityksille lisäkustannuksia ja nostaisivat kynnystä palkata lisää työntekijöitä.

Ehdotuksen keskeisistä ehdotuksista

Jatkuva vuoropuhelu

Lakiesityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön uuden tyyppinen yhteistoiminnan muoto, jota kutsutaan jatkuvaksi vuoropuheluksi. Perusajatuksena on, että jatkuvan vuoropuhelun kokouksia olisi pääsääntöisesti järjestettävä vähintään kerran kutakin neljännesvuotta kohden ja alle 30 henkeä työllistävissä yrityksissä kahdesti vuodessa.

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 aiheuttaa osaltaan 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 nykyisestä, mikä luonnollisesti lisäisi työnantajien hallinnollista taakkaa.

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.

Muutosneuvottelut

Yksi voimassa olevan lain yleisesti tunnustetuista ongelmista liittyy muutosneuvotteluita koskeviin säännöksiin, jotka 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. Hallituksen esityksessä muutosneuvotteluita koskevat säännökset vastaavat kuitenkin suurimmilta osin voimassa olevaa lakia. Tältä osin esitys on, kuten jo aiemmin todettua, pahasti epäonnistunut.

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. Vaikka lain perusteluissa on osaltaan pyritty tätä ongelmaa ratkaisemaan, lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että se vastaisi joukkovähentämisdirektiiviä.

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 50 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, 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. Tältä osin katsomme, että laissa tulisi selkeästi todeta, 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 käytännössä 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 nyt käsiteltävässä uudistuksessa olisi tullut ottaa pysyvät säännökset lyhyemmistä neuvotteluajoista vastaavan kaltaisissa tilanteissa.

Toisin sopimisen oikeus

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.

Hyvitystä koskeva sääntely olisi pitänyt uudistaa kokonaan

Muutosneuvotteluissa tapahtuneesta menettelyvirheestä voitaisiin lakiehdotuksen mukaan tuomita maksettavaksi hyvitys, jonka suuruus olisi enintään 35.000 euroa. Tältä osin esitys 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. Positiivista esityksessä on se, että esityksen mukaan hyvitystä määrättäessä huomioon tulee ottaa hyvityksen määrää vähentävänä seikkana työnantajan pyrkimykset korjata menettelynsä sekä se, että esityksen perusteluissa on todettu, ettei hyvitysasteikon yläpää lähtökohtaisesti tulisi kysymykseen pienten ja

keskisuurten yritysten kohdalla. Nämä muutokset eivät kuitenkaan korjaa kokonaisuutena toimimatonta sääntelyratkaisua.

Katsomme, että 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.

Henkilöstön edustus työnantajan hallinnossa

Nyt tehtävässä uudistuksessa yhteistoimintalakiin ehdotetaan myös liitettäväksi ns. hallintoedustusta koskeva luku. Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan ehdotus ei ole järkevä, eikä tarkoituksenmukainen. Vaikka myös hallintoedustuksessa on sinänsä 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.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Atte Rytkönen-Sandberg
Asiantuntija