Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

**Vastine**

20.3.2025

VN/13/2025
VN/13/2025-TEM-26

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

# Hallituksen esitys laiksi yhteistoimintalain muuttamisesta (HE 198/2024 vp); TEM:n vastine valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä kirjallista vastinetta valiokunnalle toimitetuista asiantuntijalausunnoista. Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu vastineenaan seuraavaa.

## Esityksen suhde EU-oikeuteen

*Yhteistoimintamenettelydirektiivin heikentämiskielto*

Palkansaajapuolen ja myös professori Liukkusen lausunnossa on esitetty näkemys, että esitetyt muutokset ovat yhteistoimintamenettelydirektiivin (työntekijöiden tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/14/EY) ns. heikentämiskiellon vastaisia. Heikentämiskielto perustuu direktiivin 9 artiklaan, jossa säädetään direktiivin suhteesta muihin yhteisön ja jäsenvaltioiden säännöksiin. Artiklan 4 kohdan mukaan direktiivin soveltaminen ei ole riittävä peruste jäsenvaltiossa vallitsevan tilanteen ja työntekijöiden suojan yleisen tason heikentämiseen direktiivin soveltamisalalla. Direktiivin johdanto-osan perustelukappaleen 31 mukaan direktiivin täytäntöönpano ei saisi riittää työntekijöiden suojelun yleisen tason alentamisen perusteeksi direktiivin soveltamisaloilla.

Hallituksen esityksessä on käsitelty esityksen suhdetta yhteistoimintamenettelydirektiivin heikentämiskieltoon (s. 19–20). Esityksessä on viitattu Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuun asiassa C-144/04 (Mangold), johon valiokunnalle toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa niin ikään viitataan. Tapaus koski Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta annetun Euroopan neuvoston direktiivin 1999/70/EY (jäljempänä määräaikaista työtä koskeva puitesopimus tai puitesopimus) mukaista heikentämiskieltoa koskevaa säännöstä.

Yhteistoimintamenettelydirektiivin heikentämiskieltoa koskevasta sääntelystä ei ole tiedossa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Koska määräaikaista työtä koskevan puitesopimuksen heikentämiskieltoa koskeva säännös on vastaavanlainen kuin yhteistoimintamenettelydirektiivistä, voidaan sitä koskevaa unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä käyttää apuna yhteistoimintamenettelydirektiivin heikentämiskiellon tulkinnassa.

Tuomioistuin katsoi asiassa, että puitesopimuksen 8 lausekkeen 3 kohdan ilmaisuista käy ilmi, että puitesopimuksen täytäntöönpano ei voi olla jäsenvaltioille pätevä peruste aikaisemmin taatun työntekijöiden suojan yleisen tason heikentämiseksi kansallisessa oikeusjärjestyksessä puitesopimuksen soveltamisalalla. *Sitä vastoin työntekijöille taatun suojan heikentämistä määräaikaisten sopimusten osalta ei ollut sellaisenaan kielletty puitesopimuksella silloin, kun heikentäminen ei millään tavalla liittynyt puitesopimuksen täytäntöönpanoon* (ratkaisun kohta 52). Heikentämiskielto ei ollut esteenä lainsäädännölle, jolla työllisyyden parantamisen tarpeeseen liittyvistä syistä ja riippumatta mainitun


| Postiosoite<br>Postadress<br>Postal Address<br>Työ- ja elinkeinoministeriö | Käyntiosoite<br>Besöksadress<br>Office | Puhelin<br>Telefon<br>Telephone | Faksi<br>Fax<br>Fax | s-posti, internet<br>e-post, internet<br>e-mail, internet |
|---|---|---|---|---|
| PL 32<br>00023 Valtioneuvosto | Aleksanterinkatu 4<br>Helsinki | 0295 16001<br>+358 295 16001 | 09 1606 2160<br>+358 9 1606 2160 | kirjaamo.tem@gov.fi<br>www.tem.fi |

sopimuksen täytäntöönpanosta alennettiin ikärajaa, jonka ylittyessä määräaikaisia työsopimuksia voitiin tehdä rajoituksetta.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, edellä mainitun ratkaisun perusteella heikentämiskiellon vastaisiksi voitaisiin katsoa muutokset, joiden perusteena on direktiivin täytäntöönpano ja soveltaminen, ja jotka heikentävät jäsenvaltiossa vallitsevaa tilannetta ja työntekijöiden suojan yleistä tasoa. Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteena ei kuitenkaan ole direktiivin täytäntöönpano. Esityksen tavoitteet liittyvät kansallisiin, hallitusohjelmassa esitettyihin tavoitteisiin, eli työelämän lainsäädännön uudistamiseen työllistämisen esteiden purkamiseksi ja erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytysten vahvistamiseksi.

Täytäntöönpanosta erillisen tavoitteen vuoksi heikentämiskielto ei ministeriön näkemyksen mukaan estä tekemästä direktiivin soveltamisalalla muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön direktiivin antaman liikkumavaran puitteissa. Tämän vuoksi yhteistoimintamenettelydirektiivin heikentämiskiellon ei katsota olevan esteenä yhteistoimintalain yleisen soveltamisalarajan nostamiselle 50 työntekijän yrityksiin ja yhteisöihin. Edelleen asiassa on huomioitava se, että säännöllisesti 20–49 työntekijän yrityksille, yhteisöille ja sivuliikkeille esitetään velvollisuutta kevennettyyn vuoropuheluun yhdessä henkilöstön edustajan tai henkilöstön kanssa, mikä ei yhteistoimintamenettelydirektiivin valossa olisi välttämätöntä, direktiivin soveltamisalan salliessa direktiivistä johtuvien velvoitteiden soveltamisen yrityksiin, joiden palveluksessa on vähintään 50 työntekijää.

Professori Liukkusen asiantuntijalausunnossa on todettu myös, että esitettyjen muutosten osalta on otettava huomioon, että EU:n perusoikeuskirjan 27 artiklassa työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi on vahvistettu perusoikeudeksi. Lisäksi palkansaajapuolen asiantuntijalausunnoissa on todettu, että esitys on vastoin EU:n perussopimusten mukaisille jäsenvaltioita koskevia velvoitteita ja viitattu tältä osin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 151 artiklaan.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan työoikeuden osa-alueella on tyypillistä, että EU:n perussopimuksissa ja perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien konkreettinen sisältö määritellään tarkemmin ”muualla” EU-sääntelyssä, esimerkiksi direktiiveissä, ja niiden säännösten täytäntöönpanevien ja mahdollisesti täsmentävien tai täydentävien kansallisen lain säännöksissä. Tämä käy huomioon myös mainitussa EU:n perusoikeuskirjan 27 artiklassa, jonka mukaan ”työntekijöille tai heidän edustajilleen on asianmukaisilla tasoilla taattava mahdollisuus saada riittävän ajoissa tietoa ja tulla kuulluksi *yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa tapauksissa ja niissä määrätyin edellytyksin*”. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan esitys ei ole vastoin EU:n perusoikeuskirjan 27 artiklaa tai SEUT:n 151 artiklaa.

*Esityksen suhde joukkovähentämisdirektiiviin*

Työnantajapuolen lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että esityksessä esitetään säännöllisesti 20–49 työntekijää työllistävien yritysten muutosneuvotteluvelvoitteiden kohteeksi vähintään 20 työntekijän irtisanominen, mutta myös irtisanomisperusteiset lomautukset, osa-aikaistamiset ja työsuhteen olennaisten ehtojen yksipuoliset muuttamiset. Lausuntojen mukaan esityksessä olisi tullut pitäytyä EU:n joukkovähentämisdirektiivin[1] mukaiseen joukkovähentämisen määritelmään ja rajoittaa neuvotteluvelvollisuus alle 50 työntekijän yrityksissä koskemaan vain irtisanomisia.

Edellä mainitun lausuntopalautteen osalta työ- ja elinkeinoministeriö viittaa hallituksen esityksen sivulle 43–44, jossa on käsitelty joukkovähentämisdirektiiviin sisältyvää joukkovähentämisen määritelmää. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on katsottu, että joukkovähentämisdirektiivissä tarkoitettujen neuvotteluvelvollisuuksien on katsottu syntyvän myös sellaisessa tapauksissa, kun työnantaja harkitsee toteuttavansa yksipuolisesti ja työntekijöiden vahingoksi palkkaehtojen muutoksen, joka johtaa työsuhteen päättymiseen siinä tapauksessa, etteivät työntekijät hyväksy sitä (C-149/16 (Socha ym.) ja C-429/16 (Ciupa ym.)). Näin ollen voidaan katsoa, että joukkovähentämisen määritelmä kattaa yksittäisistä työntekijöistä riippumattomista syistä tapahtuvien irtisanomisten lisäksi ainakin työnantajan yksipuolisesti ja työntekijöiden vahingoksi toteuttamat palkkaehtojen muutokset, jotka johtavat työsuhteen päättymiseen siinä tapauksessa, etteivät työntekijät hyväksy sitä. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella voidaan katsoa, ettei

[1] Neuvoston direktiiviin työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä (98/59/EY).

joukkovähentämisen määritelmä kata yksiselitteisesti vain taloudellisella ja tuotannollisella perusteella harkittavia irtisanomisia. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, joukkovähentämisen määritelmän tulkinnanvaraisuudesta johtuen esityksen valmistelussa katsottiin, että muutosneuvotteluvelvoite säilytetään 20 – 49 työntekijän yrityksissä, yhteisöissä ja sivuliikkeissä (pykälässä mainittujen raja-arvoa ja ajanjaksoa koskevien edellytysten täyttyessä) taloudellisella tai tuotannollisella perusteella harkittujen irtisanomisten lisäksi myös taloudellisella ja tuotannollisella perusteella harkittujen lomauttamisten, osa-aikaistamisten ja työsopimuksen olennaisten ehtojen yksipuolisten muuttamisten osalta. Sen sijaan valmistelussa katsottiin, että joukkovähentämisen määritelmä ei kata työsopimuslain 5 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisia tilapäisiä lomautuksia, koska työnantajalta ei edellytetä taloudellista ja tuotannollista irtisanomisperustetta niiden toteuttamiseen.

Professori Liukkusen asiantuntijalausunnon mukaan esityksessä ehdotettu 16 a § (työnantajan velvollisuus käydä muutosneuvottelut eräissä tapauksissa) ei noudata kaikilta osin joukkovähentämisdirektiiviin vähimmäisvaatimuksia. Liukkunen viittaa tältä osin direktiivin 1 artiklan 1 kohdan a) alakohdan ii) alakohtaan. Professori Liukkusen mukaan direktiivi ei mahdollista sellaista rajausta, että ii) kohdan sääntö asetettaisiin koskemaan ”säännöllisesti” 20–49 työntekijää työskenteleviä yrityksiä.

Joukkovähentämisdirektiivin 1 artiklan mukaan direktiivissä tarkoitettuna joukkovähentämisenä pidetään työnantajan toimeenpanemia irtisanomisia yhdestä tai useammasta syystä, joka ei liity yksittäisiin työntekijöihin, kun irtisanomiset koskevat jäsenvaltion valinnan mukaan määrää, joka on:

i) joko 30 päivän aikana

- vähintään 10 yrityksissä, joissa tavallisesti on enemmän kuin 20 mutta vähemmän kuin 100 työntekijää,

- vähintään 10 prosenttia työntekijöistä yrityksissä, joissa tavallisesti on vähintään 100 mutta vähemmän kuin 300 työntekijää,

- vähintään 30 yrityksissä, joissa tavallisesti on vähintään 300 työntekijää,

ii) tai 90 päivän aikana vähintään 20 kyseisen yrityksen tavallisesta työntekijöiden määrästä riippumatta.

Jäsenvaltio voi valita toisen kahdesta eri joukkovähentämisen määritelmästä, ja direktiivin asettamia vaatimuksia tulee noudattaa määritelmän täyttyessä. Hallituksen esitystä valmisteltaessa katsottiin, että direktiivin sallimista vaihtoehdoista tilanteessa, jossa joukkovähentämisdirektiivi edellyttää säätämään muutosneuvotteluvelvoitteista myös alle 50 työntekijän yrityksille, direktiivin 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohta vastaisi parhaiten hallitusohjelmakirjauksen tavoitetta.

Liukkusen asiantuntijalausunnossa on katsottu, ettei direktiivi mahdollista sitä, että kyseinen ii) alakohta asetettaisiin koskemaan ”säännöllisesti” 20–49 työntekijää työllistäviä yrityksiä. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että käsitettä ”säännöllisesti” on vakiintuneesti käytetty yhteistoimintalain soveltamisalarajan mukaisen työnantajan henkilöstömäärän laskennassa. Käsitettä ”säännöllinen” käytetään siis koko lain soveltamisalaa koskevan 2 §:n sanamuodossa, joka on merkityksellinen myös lausunnossa esille nostetun kysymyksenasettelun kannalta. Velvollisuus soveltaa ehdotettua 16 a §:ää ”säännöllisesti” 20–49 työntekijää työllistävissä yrityksissä tulee siis mainitun soveltamisalasäännöksen kautta.

Voimassa olevan lain esitöissä (HE 159/2021 vp) on kuvattu tarkemmin sitä, miten työnantajan palveluksessa ”säännöllisesti” olevien työntekijöiden määrä lasketaan määritettäessä sitä, täyttyykö kyseisen yrityksen osalta yhteistoimintalain soveltamiseen edellytettävä henkilöstömäärään sidottu raja-arvo vai ei. Lain perusteluiden mukaan yrityksessä säännöllisesti työskenteleviksi henkilöiksi ei olisi katsottava niitä työsuhteisia henkilöitä, jotka lyhyehkön ajan tai vain kausiluontoisesti tai poikkeuksellisesti toimivat yrityksen palveluksessa (HE 159/2021 vp, s. 64).

Liukkusen asiantuntijalausunnossa esille nostettu kysymyksenasettelu siitä, toteuttaako ehdotettu sääntely joukkovähentämisdirektiivin vaatimuksia voi käytännössä tulla kysymykseen vain sellaisissa tilanteissa, joissa yrityksen palveluksessa olisi esimerkiksi 19 työntekijää toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa, mutta tämän lisäksi yksi tai useampia hyvin satunnaisesti työskenteleviä työsopimussuhteisia työntekijöitä. Tällöin sillä, sallitaanko tällaisten hyvin satunnaisten työsuhteiden huomiotta jättäminen lain soveltamisalarajan määrittelyssä vaiko ei, on merkitystä sen osalta, onko

kyseisen, lähellä 20 työntekijän soveltamisalarajaa olevan yrityksen käytävä 16 a §:n mukaiset muutosneuvottelut (edellyttäen, että vähintään 20 työntekijää irtisanotaan 90 päivän ajanjakson aikana) tai sovellettava esimerkiksi kevennettyä vuoropuhelua koskevaa sääntelyä (7 a §).

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan mainittua joukkovähentämisdirektiivin artiklaa on mahdollista tulkita kahdella tavalla. Yksi tapa on tulkita Liukkusen tavoin sanamuodon mukaisesti siten, että joukkovähentämisen määritelmä täyttyy, jos irtisanottavia on 90 päivän aikana vähintään 20 yrityksen tavallisesta työntekijöiden määrästä riippumatta. Toinen tapa tulkita kyseistä artiklaa on, että toteamuksen ”tavallisesta työntekijöiden määrästä riippumatta” on tarkoitettu olevan johtoa kyseisen alakohdan edellä olevaan i) alakohtaan, jossa puolestaan on käsitelty erilaisia henkilöstömääriin perustuvia rajoja. On siis mahdollista tehdä sellainen tulkinta, että ii) alakohdan on tarkoitettu olevan ikään kuin viittaus edellä oleviin, henkilöstömääriin perustuviin toteamuksiin. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että direktiivin tulkinta tältä osin ei ole selvä.

Mikäli lain soveltamisalaa koskeva säännös ja vastaavasti mainittu 16 a § haluttaisiin muuttaa joukkovähentämisdirektiivistä tulevien vaatimusten vuoksi 20–49 työntekijän yritysten osalta siten, että säännöksissä oleva mainita ”säännöllisesti” poistettaisiin, tarkoittaisi tämä sitä, että yhteistoimintalain soveltamisala määrittyisi erikokoisten yritysten osalta eri tavalla. Ministeriön näkemyksen mukaan sääntelyn johdonmukaisuuden vuoksi yhteistoimintalain soveltamisalasääntelyn tulisi olla yhteneväinen henkilöstömäärältään eri kokoluokan yritysten osalta.

*Esityksen suhde liikkeenluovutusdirektiiviin*

Työnantajapuolen asiantuntijalausuntojen mukaan liikkeen luovutuksia koskevan yhteistoimintavelvoitteiden pitäisi koskea vain työnantajia, joiden palveluksessa on vähintään 50 työntekijää. EK:n lausunnossa on esitetty tältä osin perusteluna, että liikkeen luovutukseen liittyvät yhteistoimintavelvoitteet, jotka koskevat lähinnä liikkeen luovutuksesta tiedottamista, ovat kiinteässä yhteydessä liikkeen luovutuksen jälkeen usein käytäviin yhteistoimintaneuvotteluihin niistä muutoksista, esimerkiksi työtehtävien muutoksista tai irtisanomisista, joita liikkeen luovutuksesta tiedottamisen yhteydessä on ennakoitu. Lausunnon mukaan tämä on ollut yhtenä keskeisenä perusteena sille, että liikkeen luovutuksesta tiedottamisen ja muutosneuvotteluiden käymisen soveltamisraja on sama.

Toisaalta eräässä palkansaajapuolen asiantuntijalausunnossa todetaan, että yhteistoimintalain käsittämät säännökset, jotka koskevat direktiivin[2] 7 artiklan 1, 2 ja 3 kohtia olisi johdonmukaisesti parempi säätää yhdenmukaisesti yrityksen koosta riippumatta.

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa tältäkin osin hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin arvioihin sääntelyn suhteesta liikkeenluovutusdirektiiviin (s. 20). Kuten hallituksen esityksessä on todettu, liikkeenluovutusdirektiivissä ei aseteta yrityksen henkilöstömäärään tai muuhun seikkaan perustuvaa soveltamisalarajaa. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajata tietojen antamista ja neuvottelua koskevat velvoitteet (7 artiklan 1–3 kohdat) koskemaan yrityksiä ja liikkeitä, jotka täyttävät työntekijöiden lukumäärän osalta työntekijöitä edustavan kollegiaalisen elimen valintaa tai nimeämistä koskevat edellytykset. Kyseinen poikkeus on tarkoitettu tilanteisiin, jossa mahdollisuus tai velvollisuus henkilöstön edustukseen riippuu yrityksen henkilöstömäärästä. Jos kollegiaalisen elimen valintaa tai nimeämistä koskeva henkilöstömäärä ei täyty yrityksessä, työntekijöillä ei todennäköisesti ole edustajaa, minkä vuoksi direktiivi sallii jäsenvaltioiden vapauttaa kyseisen suuruiset yritykset tiedottamista ja neuvottelua koskevista velvollisuuksista. EU-tasolla ei ole määritelty kollegiaalisen elimen käsitettä. Käsitteen määrittely jää näin ollen jäsenvaltioille.

Suomessa on sovellettu direktiivin poikkeusmahdollisuutta säätämällä 7 artiklan 1, 2 ja 3 kohdassa määrätyistä velvoitteista yhteistoimintalain 4 luvun säännöksillä, joita tällä hetkellä sovelletaan siis säännöllisesti vähintään 20 työntekijän yrityksiin. Yhteistoimintalain soveltamisalaa kuuluvien yritysten osalta yhteistoimintaa käydään lähtökohtaisesti edustuksellisesti. Lähtökohtaisesti vain niissä tilanteissa, joissa henkilöstö ei ole valinnut itselleen edustajaa, työnantaja voi täyttää esimerkiksi vuoropuhelua tai muutosneuvottelua koskevat velvoitteet henkilöstön kanssa yhdessä (pl. tilanteet,

[2] Työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettu neuvoston direktiivi (2001/23/EY).

joissa muutosneuvotteluiden kohteena oleva työantajan harkitsema toimenpide koskee yksittäistä tai yksittäisiä työntekijöitä).

Esityksen valmistelussa on katsottu, että liikkeenluovutusdirektiivin 7 artiklan 5 kohdan poikkeuksen soveltamisen voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että yhteistoimintalain 4 lukua tulee soveltaa kaikkiin yrityksiin, jotka kuuluvat yhteistoimintalain soveltamisalaan ja joihin sovelletaan lain henkilöstön edustamista koskevia säännöksiä. Tämä tarkoittaa sitä, että kun yhteistoimintalaista edelleen seuraisi velvoitteita myös vähintään 20 työntekijää työllistäville yrityksille (kevennettyä vuoropuhelua ja muutosneuvotteluvelvoitteita eräissä tilanteissa koskevat velvoitteet), olisi myös yhteistoimintalain liikkeenluovutusta koskevia velvoitteita sovellettava jatkossa vähintään 20 työntekijän yrityksiin.

Viitaten lisäksi EK:n lausunnossa esitettyihin huomioihin ministeriö toteaa, että liikkeen luovutusta, sulautumista ja jakautumista koskevien yhteistoimintalain 4 luvun säännösten tarkoituksena on säädellä työnantajan tiedottamisvelvollisuudesta henkilöstön edustajille suunnitteilla olevasta liikkeen luovutuksesta tai yrityksen sulautumisesta tai jakautumisesta. Nykyisinkin mainitut tiedottamisvelvoitteet on toteutettava, vaikka luovutuksesta, sulautumisesta tai jakautumisesta ei seuraisi välttämättä tarvetta edes käynnistää muutosneuvotteluita. Työ- ja elinkeinoministeriö ei siten näe tässä suhteessa ongelmalliseksi sitä, että liikkeen luovutusta, sulautumista ja jakautumista koskevien yhteistoimintavelvoitteiden osalta soveltamisalaraja olisi jatkossakin säännöllisesti vähintään 20 työntekijää työllistävät yritykset.

**Palaute sääntelyn kompleksisuudesta**

Muutamissa valiokunnalle toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa tuotiin esiin, että ehdotettujen muutosten myötä yhteistoimintalaista tulee aiempaa sekavampi ja vaikeampi tulkita työpaikoilla, johtuen muun muassa useista soveltamisalarajoista (20–49 työntekijän yritykset ja vähintään 50 työntekijän yritykset).

Kuten edellä on tuotu esiin, yhteistoimintalain taustalla vaikuttavat useista eri EU-direktiiveistä johtuvat velvoitteet. Muun muassa joukkovähentämisdirektiivistä johtuvat velvoitteet aiheuttavat sen, että yhteistoimintalaissa on jatkossakin tarpeen säätää muutosneuvotteluiden käymiseen liittyviä velvoitteita 20–49 työntekijän yrityksille. Erilaisia soveltamisaloja eri kokoluokan yrityksille on siis käytännössä mahdotonta välttää samalla, kun lain yleistä soveltamisalaa ehdotetaan nostettavaksi vähintään 50 työntekijää työllistäviin yrityksiin, yhteisöihin ja sivuliikkeisiin.

**Esityksen keskeisiä ehdotuksia koskevat huomiot**

*Kevennetty vuoropuhelu (7 a §)*

SAK:n asiantuntijalausunnon mukaan ehdotus kevennettyä vuoropuhelua koskevasta velvoitteesta säännöllisesti 20–49 työntekijää työllistäville yrityksille tarkoittaa sitä, että käytännössä työnantajan ja työntekijöiden yhteistoiminta todennäköisesti lakkaa kokonaan tai että vaihtoehtoisesti vuoropuhelu määritellään sisällöltään löyhäksi ja vapaamuotoiseksi siten, että asiallisesti vuoropuhelua ei ole. Useissa palkansaajapuolen lausunnoissa esitetään lisäksi kritiikkinä se, että käytännössä vuoropuhelun käytännöt tämän kokoluokan yrityksissä jäävät viime kädessä työnantajan päätettäväksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan se, että vuoropuhelua ei käytäisi lainkaan, ei täyttäisi ehdotetun lain 7 a §:ssä säädettyä edellytystä säännönmukaisesta vuoropuhelusta. Esityksessä on kuitenkin haluttu jättää vuoropuhelun kohteiden ja käytännön toteutuksen suhteen liikkumavaraa toteuttaa vuoropuhelua kullekin työpaikalle parhaiten soveltuvalla tavalla. Tämä on myös linjassa sen kanssa, että esityksen keskeisenä tavoitteena on ollut vähentää erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Ehdotetun 7 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa kannustetaan siihen, että työnantaja ja henkilöstön edustaja tai henkilöstö mahdollisuuksien mukaan pyrkisivät yhdessä sopimaan vuoropuhelun käytännöistä kyseisellä työpaikalla. Myös olemassa olevat vuoropuheluun omaksutut käytännöt voisivat toteuttaa ehdotetun lain kirjaukset kevennetystä vuoropuhelusta. Koska työnantaja viime kädessä kuitenkin vastaisi vuoropuheluvelvoitteen asianmukaisesta toteuttamisesta (jopa rikosoikeudellisen sanktion uhalla ehdotetun lain 46 §:stä ilmenevällä tavalla), olisi työnantajalla viime kädessä päätäntävalta vuoropuhelun toteutustapojen ja sisällön osalta.

Ehdotetun 7 a §:n mukaan vuoropuhelua koskevat käytännöt ja niissä tapahtuvat muutokset on kirjattava, ja työnantajan on tiedotettava niistä henkilöstölle. Viimeistään tätä kautta henkilöstön edustaja ja henkilöstö saavat myös tiedon kyseisessä yrityksessä tai yhteisössä omaksutuista käytännöistä vuoropuhelulle. Mikäli käytäntöjä ei noudatettaisi, henkilöstön edustajalla tai henkilöstöllä on mahdollista huomauttaa asiasta ja tarvittaessa ottaa yhteyttä yhteistoiminta-asiamieheen.

*Muusta lainsäädännöstä johtuvat vuoropuhelussa käsiteltävät asiat (12 §)*

SAK:n asiantuntijalausunnossa on kiinnitetty huomiota ehdotettuun yhteistoimintalain 12 §:n muutokseen. Esityksessä ehdotetaan, että siltä osin kuin muualta lainsäädännöstä tulee velvoite käsitellä jokin kyseisessä erityislaissa säädetty asia yhteistoimintalain mukaisessa vuoropuhelussa, 20–49 työntekijän yrityksissä tai yhteisöissä nämä asiat käsiteltäisiin uuden 7 a §:n mukaisessa vuoropuhelussa. SAK:n lausunnon mukaan tämä tarkoittaa käytännössä, että muusta lainsäädännöstä käsiteltävien asioiden käsittelytapa jää riippumaan yrityskohtaisesti tarkoituksenmukaiseksi katsotusta vuoropuhelutavasta. Tämänkin osalta viimekätinen päätösvalta on perustelujen mukaan työnantajalla. SAK katsoo, että muusta lainsäädännöstä johtuvien vuorovaikutusasioiden käsittelyn ei pitäisi olla riippuvaista yrityskohtaisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.

Yhteistoimintalain 12 § on informatiivinen säännös, jossa on listattu erilaisia muualta lainsäädännöstä johtuvia velvoitteita, joiden osalta muualla laissa on säädetty siitä, että jokin asia on käsiteltävä yhdessä työnantajan ja henkilöstön välillä. Tältä osin asian käsittelyyn on lainattu yhteistoimintalain soveltamisalaan kuuluvien yritysten, yhteisöjen ja sivuliikkeiden osalta yhteistoimintalain mukaista vuoropuhelua. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan 12 §:ään esitetyn muutoksen tarkoituksena on ollut, että muualla lainsäädännössä säädettyjä asioita käsitellään aidosti vuoropuhelussa säännöllisesti 20–49 työntekijää työllistävissä yrityksissä. Koska tämän kokoluokan yrityksissä olisi lain 7 a §:n mukaan jatkossa luotava työpaikkakohtaiset käytännöt säännönmukaiselle vuoropuhelulle, muualta lainsäädännöstä johtuvia asioita olisi käsiteltävä näiden luotujen käytäntöjen puitteissa.

Muun muassa Akavan ja Insinööriliiton lausunnossa on lisäksi ehdotettu, että yhteistoimintalain 12 §:ään lisättäisiin uusi 7 kohta ja siinä viittaus kirjanpitolain (1336/1997) 7 luvun 15 §:ään. Työ- ja elinkeinoministeriö ei sinänsä vastusta ehdotusta. Valmistelussa katsottiin kuitenkin, ettei lisäys ole välttämättä tarpeen, sillä tälläkin hetkellä on myös muuta lainsäädäntöä, jossa luodaan velvoite käsitellä yhteistoimintalain piiriin kuuluvien yritysten osalta jokin tietty asia vuoropuhelussa ilman, että tästä on olemassa informatiivisluonteista toteamusta yhteistoimintalain 12 §:ssä luettelossa. Esimerkiksi opintovapaalain (273/1979) 9 §:n mukaan tilanteessa, jossa opintovapaata hakeneita on useita työntekijöitä, työnantajan on ennen ratkaisun tekemistä käsiteltävä asiaa henkilöstön edustajien kanssa yhteistoimintalaissa tarkoitetussa vuoropuhelussa.

*Muutosneuvotteluaikojen puolittaminen ja sen suhde neuvotteluvelvoitteiden täyttymiseen*

Asiantuntijalausunnoissa yksi toistuvampi teema oli se, miten muutosneuvotteluita koskevat velvoitteet ehditään toteuttamaan ennen kaikkea lyhyemmässä seitsemän päivän neuvotteluajassa. Palkansaajapuolta edustavien tahojen, mutta myös professori Liukkusen lausunnossa esitettiin lisäksi näkemys siitä, että vähimmäisneuvotteluaikojen lyhentäminen esityksessä ehdotetulla tavalla vähentäisi henkilöstön mahdollisuuksia tehdä ehdotuksia, joilla kaavailtuja muutoksia voitaisiin lieventää.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota voimassa olevan ja myös ehdotetun lain 23 §:n 1 momentin sanamuotoon, jonka mukaan työnantajan on katsottava täyttäneen neuvotteluvelvoitteensa, kun muutosneuvottelut on käyty lain 3 luvussa säädettyjä menettelytapasäännöksiä noudattaen. Se, että neuvotteluaikoja esitetään lyhennettäväksi puolella, ei vapauta työnantajaa käymästä muutosneuvotteluita sisällöllisesti siten kuin lain 3 luvussa edellytetään. Myös lyhyisiin 7 päivää kestäviin muutosneuvotteluihin sovelletaan näin ollen muun muassa lain 22 §:ssä säädettyä neuvotteluihin osallistuvan henkilöstön edustajan tai työntekijän oikeutta esittää kirjallisesti ehdotuksia ja vaihtoehtoisia ratkaisuja muutosneuvotteluissa käsiteltäväksi. Esityksessä ehdotetut kolmen viikon ja seitsemän päivän vähimmäisneuvotteluajat ovat siis lainsäädännöstä johtuvia minimiaikoja tilanteessa, joissa kaikki neuvotteluiden sisällölliset vaatimukset ehditään täyttämään.

Koska lain 23 §:n 1 momentissa jo säädetään vaatimus siitä, että neuvotteluvelvoitteen täyttyminen edellyttää myös neuvotteluiden sisällöllisten vaatimusten toteutumista, esityksen valmistelussa ei katsottu tarpeelliseksi säätää asiasta toistamiseen erillisessä momentissa (viitaten yhteistoiminta-asiamiehen lausunnossa asiaa koskevaan ehdotukseen).

*Rangaistussäännökset (46 §)*

Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota yhteistoimintalain rangaistussäännökseen (46 §), jonka 1 momentin 2 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi rangaistus lain 7 a §:ssä säädetyn kevennetyn vuoropuheluvelvoitteen rikkomisesta. Ehdotetun lainkohdan mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka yhteistoiminta-asiamieheltä saadusta kehotuksesta huolimatta, tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö järjestää 7 a §:ssä tarkoitetut työpaikkakohtaiset käytännöt yrityksessä tai yhteisössä säännönmukaisesti käytävälle vuoropuhelulle on tuomittava, jollei tekoa ole pidettävä vähäisenä, yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta sakkoon.

Työnantajapuolen lausunnoissa ehdotettua rangaistussäännöstä on pidetty kohtuuttomana. Palkansaajapuolella muun muassa SAK:n lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että menettelyn rangaistavuus edellyttäisi tältäkin osin ensin yhteistoimintamieheltä saatua kehotusta asiasta ja vielä sen jälkeen tahallista tai huolimatonta menettelyä, ja että asioiden korjaaminen tässä suhteessa edellyttää työntekijöiltä suurta aktiivisuutta. Lisäksi SAK esittää lausunnossaan, että säännöksestä tulisi selkeästi käydä ilmi, että valvonnan piiriin kuuluu myös työpaikkakohtaisten käytäntöjen sisällön kattavuuden ja riittävyyden arviointi.

Professori Liukkunen katsoo lausunnossaan, että ehdotetun 46 §:n 1 momentin 2 kohdan sanktiointi jää epäselväksi ja että sitä tulisi täsmentää ottaen huomioon, että rangaistussäännöksen tulee olla riittävän selkeä ja täsmällinen.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että keskeisten vuoropuhelua koskevien säännösten rikkomisesta on säädetty rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Esitetty 46 §:n 1 momentin 2 kohdan muutos on linjassa tämän yhteistoimintalain kokonaisuudistuksessa tehdyn pohjaratkaisun kanssa. Kuten pykälän johdantokappaleesta ilmenee, muidenkin vuoropuhelua koskevien velvoitteiden rikkomisesta seuraava rangaistus edellyttää ensi vaiheessa sitä, että työnantaja on saanut asiasta ensin yhteistoiminta-asiamiehen velvoittavan kehotuksen, minkä jälkeen työnantaja jatkaa edelleen moitittavana pidettävää menettelyään. Edellytys yhteistoiminta-asiamiehen kehotuksen rikkomisesta säädettiin yhteistoimintalain kokonaisuudistuksessa nimenomaan rikosoikeudellisille seuraamuksille asetettujen tarkkarajaisuusvaatimusten vuoksi. Saatuaan yhteistoiminta-asiamiehen velvoittavan kehotuksen asiasta, työnantajalla on selvää, mitä yhteistoimintalain mukaista menettelyä hän on rikkonut. Viitaten säännöksen kohtuuttomuutta saatuun palautteeseen voidaan lisäksi todeta, että työnantajalla on aina ensivaiheessa mahdollisuus korjata menettelynsä – joko siinä vaiheessa, jos henkilöstön edustaja tai henkilöstö hänelle huomauttaa asiasta tai yhteistoiminta-asiamiehen puuttuessa työnantajan toimintaan ohjeistuksin tai viime kädessä kehotuksen muodossa.

Viitaten SAK:n lausuntoon valvonnan piiriin kuuluvista asioista, työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei valvonnan piiriin kuuluvista asioista säätäminen kuulu rangaistussäännöksen alaan. Työpaikkakohtaisten käytäntöjen sisällön kattavuuden ja riittävyyden arviointi ovat kuitenkin asioita, joihin yhteistoiminta-asiamies voi valvonnassaan kiinnittää huomiota.

*Muut huomiot tai ehdotukset*

Yhteistoiminta-asiamiehen lausunnossa tuodaan esiin, että henkilöstömäärän laskemisessa on sekä työnantajan että työntekijöiden osalta ilmennyt käytännössä ongelmia jo nykyisin. Esimerkkinä mainitaan määräaikaisten ja osa-aikaisten huomioon ottaminen laskennassa. Tämän vuoksi yhteistoiminta-asiamiehen mukaan olisi hyvä, että henkilöstömäärän säännöllinen ilmoittaminen säädettäisiin työnantajan velvollisuudeksi 20 tai enemmän työllistävissä yrityksissä.

Lisäksi lausunnossaan yhteistoiminta-asiamies toteaa, että laillisuusvalvonnan helpottamiseksi olisi syytä sallia YT-asiamiehelle suoraan pääsy Verohallinnon tulorekisteriin työntekijämäärän tarkistamiseksi epäselvissä tilanteissa. Edelleen työvoimapalveluiden selvittämiselle varattavaa aikaa koskevaan säännösehdotukseen (25 a §) liittyen yhteistoiminta-asiamies katsoo, että työvoimaviranomaisen määritelmää olisi syytä täsmentää.

Työ- ja elinkeinoministeriö tunnistaa, että henkilöstömäärältään soveltamisalarajan lähellä liikkuvissa yrityksissä voi toisinaan olla haastavia tulkintatilanteita sen osalta, milloin laissa säädetty henkilöstökokoraja täyttyy. Tältä osin voimassa olevan lain esitöissä on kuitenkin pyritty antamaan tähän ohjeistusta ja yhteistoiminta-asiamiehellä on myös oikeus pyytää lain soveltamisesta yritykseen tai yhteisöön työneuvostolta lausuntoa. Säännöllisen ilmoitusvelvollisuuden kaikille yhteistoimintalain piiriin kuuluville tietyn kokoluokan yrityksille, voidaan kuitenkin jossakin määrin katsoa tarkoittavan

yrityksille hallinnollista taakkaa, mitä käsiteltävänä olevalla esityksellä nimenomaisesti on tavoiteltu vähennettävän.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei sinänsä vastusta yhteistoiminta-asiamiehen ehdotusta säätä yhteistoiminta-asiamiehelle pääsyä Verohallinnon tulorekisteriin. Asiasta ei kuitenkaan tulisi säätää yhteistoimintalaissa, vaan tietojensaantioikeudesta tulisi säätää joko yhteistoiminta-asiamiehestä annetussa laissa (216/2010) tai tulorekisteriä koskevassa lainsäädännössä. Valmistelun aikana pohdittiin myös, että nykyisinkin yhteistoiminta-asiamiehellä on yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain mukaan oikeus saada valvonnan toteuttamiseksi ja sen edellyttämässä laajuudessa salassapitosäännösten estämättä työnantajalta maksutta asettamassaan kohtuullisessa määräajassa lakien noudattamisen valvontaa varten välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Yhteistoiminta-asiamies voi myös asettaa velvoitteen tehosteeksi uhkasakon.

Yhteistoiminta-asiamiehen ehdotukseen työvoimaviranomaisen määritelmän täsmentämisestä työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että mainittua käsitettä käytetään useissa muissakin yhteistoimintalain 3 luvun säännöksissä, joita ei tässä yhteydessä esitetä muutettavaksi. Työvoimaviranomaista myöskään ei ole määritelty yhteistoimintalaissa, vaan sen sisältö määrittyy työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) mukaisesti.

Mikäli määritelmän liittyy yhteistoimintalain soveltamisessa joitakin tulkintahaasteita, olisi ne työ- ja elinkeinoministeriön mukaan pyrittävä ratkomaan muussa yhteydessä.

**Esityksen vaikutuksista**

Tasa-arvovaltuutettu on todennut lausunnossaan, ettei esityksessä ole arvoitu lainkaan sitä, mitä mahdollisia sukupuolivaikutuksia esitetyillä muutoksilla on ja että nämä jäävät arvailujen varaan. Lisäksi lausunnossa todetaan huolena olevan, että vaikka esityksen pääasialliset tavoitteet ovat muualla voi lain muutoksilla olla epäsuoria heikentäviä vaikutuksia myös tasa-arvolain alle kuuluviin asioihin. Pienten yritysten osalta on pelkona, että muutos heikentää tasa-arvolain tavoitetta työ – ja perhe-elämän yhteensovittamisesta.

Miehiä työskentelee naisia enemmän yksityissektorilla. Tämä havaitaan myös oheisesta Työolotutkimuksen aineiston perusteella tehdystä tilastosta (TEM), jossa on esitettynä miesten ja naisten osuus yksityissektorin yrityksissä yrityksen koon (henkilöstömäärä) mukaan jaoteltuna. Koska miehiä työskentelee naisia enemmän yleisesti yksityissektorilla, voidaan arvioida, että yhteistoimintalakiin esitetyt muutokset kokonaisuudessaan kohdistuvat miehiin naisia enemmän.

| | 1-19 | 20-49 | 50 + |
|---|---|---|---|
| miehet | 59 % | 57 % | 60 % |
| naiset | 42 % | 43 % | 40 % |
| yhteensä | 100 % | 100 % | 100 % |

Tyypillisesti miesten työllisyys on myös suhdanneherkempää kuin naisten, mikä näkyy siinä, että miesten työttömyys reagoi yleensä voimakkaammin suhdannekäänteisiin kuin naisten työttömyys. Tämän vuoksi voidaan olettaa, että tuotannollisista ja taloudellista syistä tehtävät irtisanomiset kohdistuvat voimakkaimmin miehiin. KEHA-keskuksen Työnvälitystilastossa miehet ovat selvästi yliedustettuja tuta-irtisanottujen joukossa. Voidaan olettaa, että muutosneuvotteluihin heijastuvat muutokset (soveltamisalarajan noston vaikutus, muutosneuvotteluvelvoite 20–49 työntekijän yrityksiä koskien sekä toisaalta neuvotteluaikojen lyheneminen) kohdistuvat voimakkaammin miehiin.

Liittyen tasa-arvolain alle kuuluviin asioihin työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, kuten tasa-arvovaltuutettukin lausunnossaan, että tasa-arvolain mukaiset velvoitteet velvoittavat työnantajia jatkossakin.

Tampereen kaupunki on todennut asiantuntijalausunnossaan, että ehdotetut muutokset (lain soveltamisalarajan nosto ja muutosneuvotteluvelvoite 20–49 työntekijän yrityksissä) heikentäisivät

työvoimaviranomaisen mahdollisuuksia vaikuttaa muutostilanteissa yhteistoimintalain soveltamisen ulkopuolelle jäävien työntekijöiden tiedonsaantiin työvoimaviranomaisen palveluista sekä mahdollisuuteen vaikuttaa työntekijöiden työllistymiseen. Myös Espoon kaupungin työllisyyspalveluiden asiantuntijalausunnossa on esitetty vastaavan tyyppisiä huomioita. Lausunnon mukaan, jos tuta-syistä irtisanottavat henkilöt eivät saa riittävästi tietoa muutosturvasta yrityksiltä tai muutosturva-asiantuntijoilta, he tulevat todennäköisesti suoraan työvoimaviranomaisten asiakkaiksi, mikä voi lisätä kuormitusta. Espoon kaupungin asiantuntijalausunnossa on myös arveltu, että muutosneuvotteluaikojen lyhentäminen kiihdyttänee työnhakijoiden siirtymää työvoimapalveluihin, sillä irtisanottavat ilmoittautuvat työnhakijoiksi nopeammin kuin aiemmin, mikä kasvattanee kuntien kustannuksia.

Hallituksen esityksessä on julkista taloutta ja työllisyyttä käsittelevien vaikutusarvointien kohdalla todettu, että ehdotusten voidaan arvioida vaikuttavan sekä rekrytointi- että irtisanomiskynnystä madaltavasti. Vaikka ehdotettujen muutosten myötä irtisanottavaksi tai lomautetuksi joutuminen voisi tapahtua aiempaa nopeammin tilanteessa, jossa muutosneuvotteluvelvoitetta ei joko ole (ns. kynnysarvojen alle jäävät yritykset) tai neuvottelut kestävät nykyistä vähemmän aikaa, sääntelyn joustavoittamisesta aiheutuva rekrytointikynnyksen lasku aiheuttaa sen, että myös uudelleen työllistyminen voi tapahtua aiempaa nopeammin. Muutosneuvotteluiden nopeutumisella ei siis välttämättä ole olennaista vaikutusta työttömyysjaksojen kestoon. Työttömyys voi yksilön kannalta alkaa hieman aiemmin, mutta sen voidaan olettaa vastaavasti myös päättyvän aiemmin, kun työnhaku aloitetaan aiemmin. Esityksellä ei siis odoteta olevan olennaisia vaikutuksia työllisyysalueina toimivien kuntien kustannuksiin, vastaavalla tavalla kuin esityksellä ei ole arvioitu olevan vaikutuksia työttömyysturvamenoihin.

Siltä osin kuin yritys tai yhteisö ei kuulu yhteistoimintalain soveltamisalan piiriin tai sitä ei tulisi koskemaan ehdotettu, vähintään 20 työntekijän vähentämistoimenpiteitä 90 päivän ajanjakson aikana koskeva neuvotteluvelvoite (20–49 työntekijän yritykset), kyseisen yrityksen tai yhteisön ei tarvitse toimittaa muutosneuvotteluiden käynnistämistä koskevaa neuvotteluesitystä työvoimaviranomaiselle. Niin ikään sovellettavaksi eivät tule esimerkiksi toimintasuunnitelman laatimista koskevat velvoitteet ja sitä koskeva yhteistyö työvoimaviranomaisen kanssa (yhteistoimintalain 21 §). Tältä osin työvoimaviranomaisen ennakollinen tiedonsaanti yrityksissä tapahtuvista muutostilanteista voi heikentyä. Työsopimuslaissa säädetään kuitenkin edelleen työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työvoimaviranomaiselle vähintään 10 työntekijän irtisanomisesta taloudellisista tai tuotannollisista syistä. Ilmoituksesta on käytävä ilmi irtisanottavien työntekijöiden lukumäärä, kotipaikkakunnat, ammatit tai työtehtävät ja työsuhteiden päättymisajankohdat. Vähintään 10 työntekijän irtisanomistilanteissa työvoimaviranomainen saa siis edelleen ennakollisen tiedon irtisanottavista henkilöistä.

Laati:

Johtava asiantuntija Elli Nieminen