Ulla Liukkunen
Professori
6.3.2025

*Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle*

*HE 198/2024 vp*

*Yleisiä huomioita*

Yhteistoimintalain tarkoituksena on edistää työpaikoilla toimintakulttuuria, jossa työnantaja ja henkilöstö toimivat yhteistoiminnan hengessä toistensa oikeuksia ja velvollisuuksia kunnioittaen ja ottaen samalla huomioon toistensa edut. Lisäksi lain tarkoituksena on, että yrityksen toimintaa ja työyhteisöä kehitetään jatkuvaluonteisesti sekä toiminnan tuloksellisuutta ja työhyvinvointia parannetaan. Lain tarkoituksena on myös turvata riittävä ja oikea-aikainen tiedonkulku työnantajan ja henkilöstön välillä sekä turvata henkilöstölle vaikutusmahdollisuuksia yrityksen päätöksenteossa silloin kun se koskee heidän työtään, työolojaan tai asemaansa yrityksessä. Tarkoituksena on myös tiivistää työnantajan, henkilöstön ja työvoimaviranomaisten yhteistoimintaa työntekijöiden aseman parantamiseksi ja heidän työllistymisensä tukemiseksi toimintamuutosten yhteydessä.

Henkilöstön osallistumisoikeuksia koskeva lainsäädäntö on merkittävä osa työelämän sääntelyjärjestelmää, ja yhteistoimintalaki on keskeisessä roolissa antaessaan perustan työpaikkatason yhteistoiminnalle. Työnantajan ja henkilöstön välinen yhteistoiminta merkitsee väylää yritystoiminnan muutosten käsittelyyn henkilöstön kannalta ja myös sellaisten ratkaisumallien kehittämiseen, jotka voivat edistää työpaikkojen säilymistä ja työntekijöiden työllistymismahdollisuuksia. Muutoksen hallinta on tänäkin päivänä talouden ja työelämän ydinkysymyksiä, ja käsillä olevan hallituksen esityksen sääntelyratkaisuja on tarpeen arvioida ottaen huomioon yritystasolla tapahtuvan yhteistoiminnan, vuoropuhelun ja luottamuksen merkitys.

Henkilöstön osallistuminen on olennainen osa työyhteisöjen kehittämistä. Yhteistoiminnan ja vuoropuhelun toimivat lainsäädännölliset puitteet luovat edellytyksiä myös paikalliselle sopimiselle.

Ehdotetut muutokset yhteistoimintalain soveltamisalarajauksiin, neuvotteluaikojen lyhennykset ja yhteistoimintavelvoitteiden supistaminen vähintään 20:n, mutta alle 50 työntekijän yrityksissä on nähtävä tässä kontekstissa. Lainmuutokset vaikuttaisivat henkilöstön osallistumisoikeuksiin niitä huomattavasti nykyisestä kaventavasti. Muutokset merkitsisivät myös sitä, että yhteistoiminnan tarjoamat mahdollisuudet muutoksen ennakointiin ja hallintaan työpaikoilla vähenisivät.

Ehdotetut sääntelyratkaisut ovat osaltaan jo tulleet testatuiksi meneillään olevalla liittokierroksella, kun Teknologiateollisuuden työntekijöiden uuteen työehtosopimukseen on otettu määräyksiä, joissa työvoiman vähentämiseen liittyviä neuvotteluaikoja ei ole lyhennetty, vaan ne ovat nykylain mukaisia.

*Soveltamisalarajaukset*

Vuoden 1978 yhteistoimintalain soveltamisalan henkilöraja oli 30 työntekijää. Tämän jälkeen raja asetettiin vuoden 2007 laissa 20:een työntekijään niin, että vain tietyt yhteistoimintavelvoitteet koskivat kuitenkin vähintään 30 työntekijän yrityksiä. Nykyistä, vuonna 2022 voimaan tullutta yhteistoimintalakia sovelletaan vähintään 20 työntekijän yrityksiin (pois lukien hallintoedustussääntely). Hallituksen esityksen mukaan uusi raja olisi kuitenkin 50 työntekijää. Muutos on huomattava, vaikka tietyt yhteistoimintavelvoitteet koskisivat jatkossa vähintään 20:n mutta alle 50:n työntekijän yrityksiä.

Katson, että soveltamisalarajan nostamiseen ehdotetulla tavalla liittyy ongelmia. Yhteistoimintalain soveltamisen ulkopuolelle jäisi monenlaisia yrityksiä eri sektoreilta, ja yritysten jääminen pois yhteistoimintalain soveltamisen piiristä vähentäisi henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia. Yhteistoimintaa koskeva säänteln kehittäminen ei mielestäni myöskään etene tarkoituksenmukaisella tavalla niin, että sääntelyratkaisuja muutetaan varsin nopeatempoisesti ja ilman, että nykyisestä sääntelystä saatuja kokemuksia olisi selvitetty ja arvioitu.

*Säännönmukainen yhteistoiminta*

Nykylakiin otettua säännönmukaista yhteistoimintaa koskevaa sääntelyä voidaan yleisesti ottaen luonnehtia luonteeltaan melko väljäksi. Sitä kuitenkin konkretisoivat työnantajan velvollisuus tietojen antamiseen vuoropuhelua varten sekä velvollisuus työyhteisön kehittämissuunnitelman laatimiseen. Käsillä oleva esitys merkitsisi 20–49 työntekijän yrityksissä kevennettyä vuoropuhelua. Sen kohde jäisi avoimeksi, eikä kevennettyä vuoropuhelua varten myöskään tarvitsisi antaa tietoja esimerkiksi yrityksen taloudellisesta tilasta, osa-aikaisten ja määräaikaisten työntekijöiden määrästä tai ulkopuolisen työvoiman käytöstä. Vuoropuhelun, josta säädettäisiin uudessa 7 a §:ssä, ei esimerkiksi tarvitsisi koskea yrityksen tai yhteisön kehitysnäkymiä ja taloudellista tilannetta. Kun säännönmukainen yhteistoiminta jäisi 7 a §:ssä kokonaan alaltaan määrittämättä, jatkossa pykälässä tarkoitetuilla työpaikoilla ei myöskään enää käsiteltäisi asioita, joita työyhteisön kehittämissuunnitelman laadintaan yhteistoimintalaissa liitetään.

Yhteistoimintalain 9 §:n mukaan työnantajan on osana jatkuvaa vuoropuhelua laadittava työyhteisön kehittämissuunnitelma. Esimerkiksi työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen ja

ikääntyvien työntekijöiden työkyvyn huomioon ottaminen osana kehittämissuunnitelmaa voivat edistää työssä jaksamista ja työhyvinvointia, mikä on sekä työnantajan että työntekijöiden etu. Tällä on yhteys myös tasa-arvon edistämiseen samoin kuin ikääntyvien työntekijöiden työllistymisedellytysten ylläpitämiseen. Kehittämissuunnitelmalla on lisäksi tärkeä yhteys työntekijöiden ammatillisen osaamisen kehittämiseen, sillä suunnitelmaan kirjataan osaamista kehittävät ja ylläpitävät toimet. Jatkossa alle 50 työntekijän yrityksissä kehittämissuunnitelmaa ei tarvitsisi laatia, ja kehittämissuunnitelman positiiviset vaikutukset jäisivät toteutumatta.

*Neuvotteluajat ja muutosneuvottelut*

Vähimmäisneuvotteluaikojen lyhentäminen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla vähentäisi henkilöstön mahdollisuuksia tehdä ehdotuksia, joilla kaavailtuja muutoksia voitaisiin lieventää. Tällaisten ehdotusten käsittelylle jäävä aika lyhenee. Monesti laajoihin taloudellisiin ja organisatorisiin järjestelyihin perustuvissa henkilöstömuutoksissa tarvitaan riittävästi aikaa jo asiaan perehtymiseen erilaisten vaihtoehtojen kartoittamiseksi. Nyt tämä aika jäisi selvästi aikaisempaa lyhyemmäksi, kun neuvotteluaika lyhenisi puoleen.

Muutoksen ennakoinnin ja hallinnan näkökulmasta esityksen vaikutuksia ei ole selvitetty. On tarpeen korostaa, että irtisanomisia harkittaessa käydään muutosneuvottelut, joissa voidaan muun ohella kartoittaa ja käsitellä mahdollisuuksia vaihtoehtoisiin ratkaisuihin, kuten siihen, että henkilöstön määrä ei esimerkiksi uudelleenorganisoinnin myötä vähene niin paljon kuin on kaavailtu. Tavoitteena on päästä neuvotteluissa yksimielisyyteen.

*EU-oikeuden huomioon ottaminen*

Hallituksen esityksessä olisi tullut tarkemmin ottaa huomioon EU-lainsäädännön vaikutus. Yhteistoimintamenettelydirektiivin 9 artiklan 4 kohdan heikentämiskieltoa olisi mielestäni tullut tarkastella yksityiskohtaisemmin ottaen huomioon, että yhteistoimintalain soveltamisalarajausta nostettaisiin esityksen mukaan direktiivin sallimaan ylimpään mahdolliseen rajaan, kun direktiivin soveltaminen ei ole riittävä peruste jäsenvaltiossa vallitsevan tilanteen ja työntekijöiden suojan yleisen tason heikentämiseen direktiivin soveltamisalalla. Suojan tason heikentämistä koskevien lausekkeiden lähtökohtana on, että jäsenvaltio ei voi käyttää direktiivin täytäntöönpanoa perusteena heikentää olemassa olevan suojan tasoa. EUT:n ratkaisukäytäntöä juuri yhteistoimintamenettelydirektiivin sisältämästä heikentämiskiellosta ei ole. Tuomio asiassa Mangold (C-144/04) on kuitenkin merkityksellinen, joskin se koskee sisällöltään yhteistoimintamenettelydirektiivin heikentämiskiellosta eroavaa lauseketta. On myös otettava huomioon, että EU:n perusoikeuskirjan 27 artiklassa työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi on vahvistettu perusoikeudeksi. Arvioitaessa lainsäädännön muuttamista yhteistoimintamenettelydirektiivin kannalta on otettava huomioon sääntelyn perusoikeusulottuvuus, ja heikentämiskieltoa on punnittava vasten lainmuutosten luonnetta ja tarkoitusta.

Hallituksen esitys koskee myös säännöksiä, jotka liittyvät joukkovähentämisdirektiivin asettamiin vähimmäisvaatimuksiin yhteistoiminnalle. Direktiivin tarkoituksena on parantaa työntekijöiden

suojaa joukkovähentämistilanteissa, ja direktiivissä asetetaan vähimmäisvaatimukset työvoiman vähentämistä koskeville neuvotteluille.

*Muutosneuvotteluja koskeva joukkovähentämisdirektiivin 90 päivän sääntö*

Joukkovähentämisdirektiivi asettaa vaatimukseksi, että toinen seuraavista vaihtoehdoista asetetaan joukkovähentämisen määritelmäksi:

> ”1 artikla
>
> 1. Tässä direktiivissä tarkoitetaan:
>
> a) "joukkovähentämisellä" 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;”

Artiklan 1 kohdan 2 mukaan laskettaessa 1 kohdan a) alakohdassa tarkoitettua vähennysten lukumäärää vähentämiseen rinnastetaan sellainen työsopimuksen päättyminen, joka tapahtuu työnantajan aloitteesta yhdestä tai useammasta syystä, joka ei liity yksittäisiin työntekijöihin, jos vähentämiset koskevat vähintään viittä työntekijää.

Hallituksen esityksen 16 a § perustuu edellä mainittuun 1 artiklan 1 kohdan a) alakohdan vaihtoehtoon ii). Ehdotettu 16 a § ei kuitenkaan noudata kaikilta osin joukkovähentämisdirektiiviin vähimmäisvaatimuksia. Puheena olevan direktiivin 1 artiklan 1 kohdan alakohdan a) alakohdan ii) mukaan irtisanomisten määrän on 90 päivän viiteajanjaksona oltava vähintään 20 kyseessä olevan yrityksen tavallisesta työntekijöiden määrästä riippumatta.

Yhteistoimintalain 16 a §:ssä säädettäisiin säännöllisesti 20–49 työntekijää työllistävien työnantajien velvollisuudesta käydä muutosneuvottelut, kun työnantaja harkitsee 90 päivän ajanjakson aikana vähintään 20 työntekijän irtisanomista, osa-aikaistamista tai työntekijän työsopimuksen olennaisen ehdon yksipuolista muuttamista taloudellisella tai tuotannollisella perusteella tai lomauttamista työsopimuslain 5 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella. Se, että ehdotettu sääntely poikkeaa edellä kerrotusta direktiivin sääntelytavasta, käy ilmi paitsi ehdotetun pykälän sanamuodosta myös hallituksen esityksen perusteluista. Direktiivi ei mahdollista sellaista rajausta, että ii) kohdan sääntö asetettaisiin koskemaan ”säännöllisesti” 20–49 työntekijää työskenteleviä yrityksiä. Ehdotetun 16 a §:n sanamuoto voisi myös selvemmin tuoda esille sen, että

kyse on kerrotulla tavalla 90 päivän viiteajanjaksosta, jona 20 työntekijän yhteismäärän tulee täyttyä.

*Sanktion puuttuminen*

Siitä huolimatta, että yhteistoimintalakiin ehdotettu 16 a § olisi tarkoitus perustaa joukkovähentämisdirektiiviin ja asettaisi velvoitteen muutosneuvotteluihin, pykälän rikkomisesta ei hallituksen esityksen mukaan seuraisi sanktiota. EU-oikeus kuitenkin edellyttää direktiiviin perustuvien velvoitteiden noudattamatta jättämisestä asianmukaisia seuraamuksia.

*Sanktioinnin epätäsmällisyys*

Katson, että ehdotetun 46 §:n 2) kohdan sanktiointi jää epäselväksi ja sitä tulisi täsmentää ottaen huomioon, että rangaistussäännöksen tulee olla riittävän selkeä ja täsmällinen. On legaliteettiperiaatteen kannalta riittämätöntä, että hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan menettelytapoja, joiden rikkominen voisi johtaa rangaistukseen sen sijaan, että rangaistava menettely kävisi riittävällä tarkkuudella ilmi ehdotetusta 46 §:n 2) kohdasta.

*Siirtymäsäännöksen ongelmat*

Hallituksen esityksen siirtymäsäännökseen liittyy tiettyä epäselvyyttä.

Säännöksen 2 momentti on kirjoitustavaltaan epäselvä, sillä siinä viitataan käytössä olevaan ”asiaan” ja ”asian” laatimiseen, kun on kyse yhteistoimintalain 12 §:n mukaan vuoropuhelussa käsiteltävistä asioista. Siirtymäsäännöksen 2 momentin sanamuotoa tulisi korjata ja selkeyttää. Momentissa tulisi ilmaista täsmällisesti, miltä osin 12 §:ssä tarkoitetut asiat tulee käsitellä 7 a §:n mukaisessa vuoropuhelussa lain voimaan tullessa.

Siirtymäsäännöksen 6 momentin sanamuoto kaipaisi täsmennystä, jossa tulisi ottaa säännöskohtaiset perustelut huomioon.

Siirtymäsäännöksen 7 momentin osalta viittaan siihen, mitä edellä olen tuonut esille ehdotetusta yhteistoimintalain 16 a §:stä ja sen EU-oikeuteen liittyvistä muutostarpeista.