



Vastine

30.11.2021

VN/24984/2020  
VN/24984/2020-TEM-163

Eduskunta  
työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

# TyV 31.11.2021 - HE 159/2021 vp - Yhteistoimintalaki (vastine)

## Työmarkkinajärjestöjen huomiot

Työmarkkinajärjestöt nostivat laajasti lausunnoissaan esille esityksen valmistelussakin esillä olleita neuvottelutavoitteitaan, jotka laajasti poikkeavat työnantaja- ja työntekijäpuolella.

### Lain soveltamisala

*Henkilöstömäärää koskevat soveltamisrajat.* Lausunnoissa esitettiin kantoja erityisesti lain henkilöstömäärää koskevaan soveltamisrajaan. Työnantajapuoli nostaisi soveltamisrajaa nykyisestä 50 työntekijään. Työntekijäpuolelta STTK laskisi soveltamisrajaa 10 työntekijään. Henkilöstön hallintoedustusta koskevan sääntelyn osalta työntekijäpuoli laskisi soveltamisrajaa 100 työntekijään (SAK, STTK) tai 50 työntekijään (Akava).

Yhteistoimintaa koskevan sääntelyn päämäärät toteutuvat soveltamiskynnyksen alapuolelle jäävissä yrityksissä ja yhteisöissä helpommin ilman lain säännöksiäkin, koska vuorovaikutus työnantajan ja henkilöstön välillä on työyhteisön pienuudesta johtuen luonnollisesti laajempaa. Soveltamiskynnysten madaltaminen aiheuttaisi pienille yrityksille tai yhteisöille kustannuksia, mutta sääntelyn laajentamisen hyödyt jäisivät vähäisemmiksi. Soveltamiskynnyksen nostaminen ei puolestaan olisi linjassa uudistuksen päämäärien kanssa.

*20-29 työntekijän yrityksiä koskevat kevennykset.* Työnantajapuoli laajalti vastustaa nykyiseen lakiin sisältyvän kevennetyn soveltamisalan poistamista 20–29 työntekijän yritysten osalta, koska muutos lisäisi yritysten hallinnollista taakkaa. Ehdotettuun lakiin ei vastaavaa erityistä soveltamiskynnystä sisälly, koska sääntelymalli on niin erilainen. Vaikka osa muuhun lainsäädäntöön perustuvista yhteistoimintavelvoitteista ei koske pieniä yrityksiä, on muussa laissa silti edellytetty, että asianomaisia asioita käsitellään henkilöstön kanssa. Näin ollen erityisen soveltamiskynnyksen poistuminen ei ole kovin merkittävä muutos.

Näitä 20-29 työntekijän yrityksiä koskisi jatkossa kaksi kevennystä. Ensinnäkin vuoropuhelun määrää koskeva vaatimus on kaksi kertaa vuodessa, kun suuremmissa yrityksissä vuoropuhelua on järjestettävä neljä kertaa vuodessa. Lisäksi nykyiseen tapaan

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

muutosneuvotteluissa 20-29 työntekijän yrityksissä voidaan noudattaa lyhyttä 14 päivän neuvotteluaikaa.

*Evangelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko.* Palkansaajajärjestöistä Akava ja STTK kiinnittivät huomiota evangelisluterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon asemaan. Valmisteluvaiheessa järjestöt esittivät, että yhteistoimintalain soveltamisalaa olisi laajennettu ao. kirkkoihin.

Tällaista muutosta nykysääntelyyn ei tehty, koska kysymyksessä on yksityisen sektorin yhteistoimintalaki. Yhteistoiminnan sääntelyssä on omaksuttu sektorikohtainen sääntely siten, että yksityisen sektorin, kuntien ja valtion osalta yhteistoiminnasta on säädetty eri laeissa. Jos yhteistoimintasääntelyä haluttaisiin ulottaa myös kirkkoihin, olisi tätä sääntelykokonaisuutta arvioitava erikseen.

#### Jatkuva vuoropuhelu

*Sääntelyn yleisluontoisuus.* Osa lausujista kiinnitti huomiota siihen, että jatkuvaa vuoropuhelua koskevasta sääntelystä voi aiheutua tulkinnanvaraisuutta. Yleisluontoisemmalla sääntelyllä pyritään siihen, että vuoropuhelun sisältö ja muoto määräytyisi työpaikan omien lähtökohtien pohjalta. Tällä tavalla yhteistoiminta voi muodostua mielekkäämmäksi, mikä on tärkeää lain tavoitteiden ja hengen saavuttamisen kannalta.

Yritykset ja yhteisöt ovat eri kokoisia, ne toimivat eri toimialoilla ja niiden luonteessa voi muutoinkin olla hyvin erilaisia piirteitä. Myös henkilöstön tarpeet voivat olla hyvin eriluonteisia esimerkiksi taustakoulutuksen tasosta, alan nopeasta tai hitaasta kehityksestä taikka henkilöstön ikärakenteesta riippuen. Lisäksi työpaikkojen lähtötaso työnantajan ja henkilöstön välisessä vuorovaikutuksessa voi olla erilainen. Näistä syistä johtuen kunkin työpaikan on itse löydettävä soveltuvimmat tavat toteuttaa yhteistoimintaa lainsäädännön asettaessa kuitenkin sisällölliset ja laadulliset reunaehdot.

*Vuoropuhelukertojen määrä.* EK piti vaatimusta järjestää vuoropuhelu neljä kertaa vuodessa tarpeettoman tiukkana, kun taas palkansaajajärjestöjen puolelta pidettiin vuoropuhelukertojen määrää koskevia poikkeuksia tarpeettomina. Käsityksemme mukaan sääntelyssä omaksuttu lähtökohta on sopusuhtainen. Vuoropuhelua on järjestettävä neljä kertaa vuodessa, jollei toisin sovita. 20-29 työntekijän yrityksissä vuoropuhelua on järjestettävä vähintään kaksi kertaa vuodessa, jollei toisin sovita. Siltä osin kuin henkilöstöllä ei ole edustajaa, vuoropuhelua on järjestettävä vähintään kerran vuodessa.

*Vuoropuhelun ajoitus.* Palkansaajajärjestöjen puolella katsottiin, että vuoropuhelu olisi järjestettävä ennen kuin vuoropuhelun kohteena oleva asia ratkaistaan. Lakiehdotuksen 8 §:n 2 kohdassa vuoropuhelun kohde on määriteltä laajasti eli mikä tahansa työpaikan sääntö, käytäntö tai toimintaperiaate voisi olla vuoropuhelun kohteena. Koska työpaikoilla on valtavasti tällaisia pelisääntöjä, ei niiden kaikkien etukätestä käsittelyä voida edellyttää. Jos vuoropuhelun ajoitusta muutettaisiin, olisi samalla 8 §:n 2 kohtaa selvästi supistettava. Samalla henkilöstön edustaja menettäisi mahdollisuuden nostaa vuoropuhelun kohteeksi olemassa olevia sääntöjä, käytäntöjä tai toimintaperiaatteita, jotka potentiaalisesti ovat esimerkiksi vanhentuneita, mutta joihin työnantaja ei ole suunnittelemassa muutoksia.

Ehdotetussa laajassa muodossaan työpaikan osapuolet voivat itse päättää, mistä säännöistä, käytännöistä tai toimintaperiaatteista haluavat vuoropuhelua käydä. Näin ollen irrelevantteista asioista ei tarvitse käydä vuoropuhelua.

*Työyhteisön kehittämissuunnitelma.* Palkansaajapuolelta esitettiin joitakin lisäyksiä niistä asioista, joita työyhteisön kehittämissuunnitelmaan tulisi sisällyttää. Tällaisia olivat ainakin velvoite käsitellä periaatteita ja toimenpiteitä ylläpitää työkyvyttömyysuhan alaisten ja ikääntyneiden työntekijöiden työkykyä, osatyökykyisten työllistämistä sekä työttömyysuhan alaisten työntekijöiden työmarkkinakelpoisuutta. Toinen asia oli muutosturvakoulutuksen hankinnan periaatteet.

Pyrkimyksenä oli, että myös suunnitteluvélvoite sopisi paremmin useimmille työpaikoille ja että työpaikan osapuolet voisivat itse arvioida, mitä kysymyksiä työpaikoilla pidetään oleellisina. Yksityiskohtainen sääntely asioista, joita suunnitelmaan on sisällytettävä, vaikka ne eivät välttämättä kaikilla työpaikoilla näyttäytyisi merkityksellisiltä, vähentäisi suunnitteluvélvoitteen mielekkyyttä ja sen myötä heikentäisi mahdollisuuksia saavuttaa lain päämäärät.

#### Muutosneuvottelut

Muutosneuvotteluita koskevat lausunnot erosivat merkittävästi työnantajapuolen ja palkansaajapuolen välillä. Työnantajapuolen tavoitteena on keventää lain muotosäännöksiä, mahdollistaa sopiminen neuvotteluesitysajasta sekä lyhentää vähimmäisneuvotteluajoja. Lisäksi työnantajapuoli kritisoi sitä, että määrätyissä tilanteissa neuvottelut on käytävä jo ennen sellaisen liiketoimintapäätöksen tekemistä, josta seuraa henkilöstövaikutuksia.

Palkansaajapuoli puolestaan toivoi olemassa olevan sääntelyn säilyttämistä vähintään nykyisellä tasolla. Lisäksi palkansaajapuoli esitti joitakin huomioita muutosneuvotteluiden yksityiskohtiin.

Lakiehdotuksessa neuvotteluvélvoitteen piiriin kuuluvat asiat samoin kuin neuvotteluvélvoitteen sisältö pysyisivät pääasiallisesti ennallaan. Osittain neuvotteluvélvoitteen yksityiskohtaisuus ja sisältövaatimukset perustuvat joukkovähentämisdirektiiviin. Toisaalta työnantajapuolen esittämiin asioihin sisältyy kansallista liikkumavaraa. Neuvotteluajojen pituus esimerkiksi perustuu kansalliseen ratkaisuun. Neuvotteluajoista (esimerkiksi lyhentämisestä) voisi neuvotteluosapuolten kesken sopia neuvotteluiden alettua. Tämän arvioitiin tarjoavan liikkumavaraa eri tilanteisiin.

#### Seuraamusjärjestelmä

*Hyvitys.* Työnantajapuoli pitää hyvitystä sekä enimmäismääränsä että hyvityksen tuomisen edellytysten osalta kohtuuttomana seurauksena. Esitystä valmisteltaessa palkansaajapuolen vahvana kantana puolestaan oli, että hyvitystä koskevaa sääntelyä ei saisi muuttaa. SAK vastustaa eräitä hyvityksen määrään vaikuttaviin kriteereihin ehdotettuja muutoksia.

Hyvitysseuraamus sisältyisi myös ehdotettuun lakiin. Säännöstä kuitenkin muutettaisiin siten, että hyvityksen suuruutta määrättäessä olisi jatkossa otettava huomioon myös laiminlyönnin moitittavuus sekä työnantajan pyrkimykset korjata menettelynsä. Tällä muutoksella halutaan vähentää hyvitysseuraamuksen kielteisiä vaikutuksia neuvotteluiden kulkuun ja parantaa kokemusta neuvotteluiden aitoudesta, mikä on ollut voimassa olevan lain osalta merkittävän kritiikin kohteena. Lisäksi muutoksilla luodaan työnantajalle kannuste korjata laiminlyöntinsä seurauksia.

### **Yhteistoiminta-asiamiehen huomiot**

*Valitusmahdollisuus kehotuksesta.* Yhteistoiminta-asiamies ehdotti selkeyttävää kirjausta lakiin siitä, että kehotuksesta ei voi hallintomenettelyssä valittaa. Kehotuksen oikeudellisesta sitomattomuudesta on mainittu esityksessä (s. 34). Professori Leena Halila on työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamassaan lausunnossa kuvannut kehotuksen oikeudellista luonnetta. Kehotuksen oikeudelliseen luonteeseen ei ole ehdotettu myöskään muutosta, eikä tiedossamme ole, että kirjauksen puuttuminen olisi aiheuttanut oleellisia ongelmia.

*Henkilöstön hallintoedustusta koskeva poikkeuslupamenettely.* Yhteistoiminta-asiamies esitti, että poikkeuslupan myöntämisen edellytyksenä olisi sopimus osapuolten välillä. Koska esityksessä ehdotetaan uutta laadullista vaatimusta hallintoedustuksen toteuttamiselle, voi työelämässä ilmetä uudenlaisia haasteita hallintoedustuksen järjestämisessä, joita voi olla vaikea ennakoida. Yhteistoiminta-asiamiehellä olisi mahdollisuus poikkeuslupakäytännössään ottaa huomioon lain päämäärät, työpaikan osapuolten kannat sekä todelliset tarpeet poikkeamiselle.

*Tulorekisterin hyödyntäminen.* Yhteistoiminta-asiamies näkisi hyvänä rajatapausten (työntekijämäärän laskeminen) selvittämisen kannalta, että tulorekisterin tiedot siitä, kuinka monelle henkilölle yritys tai yhteisö on maksanut palkkaa tiettyinä ajanjaksona, avattaisiin yhteistoiminta-asiamiehen käyttöön.

Esitystä valmisteltaessa tällainen tietotarve ei noussut esille. Asiaa voidaan tarvittaessa arvioida, mutta tässä vaiheessa asiaan ei voida ottaa kantaa.

### **Oikeusministeriön huomiot**

Katsomme, että rangaistussäännöksen 46 §:n 1 momentti täyttää oikeusministeriön lausunnossa esille tuodut kriminalisointiperiaatteet. Rangaistavuuden edellytyksenä on, että työnantaja yhteistoiminta-asiamieheltä saadusta kehotuksesta huolimatta laiminlyö 1 momentissa eriteltyä velvoitetta. Työnantajalla on mahdollisuus korjata menettelynsä saatuaan kehotuksen. Työnantajan toiminta osoittaa erityistä piittaamattomuutta, jos hän ei kehotuksesta huolimatta täytä laissa säädettyjä velvoitteitaan. Katsomme, että sääntely täyttää edellä mainitusta syystä ultima ratio-periaatteen.

Rangaistavaksi on säädetty tahallisten tekojen lisäksi myös huolimattomuudesta tehdyt teot. Syyksiluettavuuden osalta rangaistussäännös noudattaa voimassa olevaa lakia vastaavaa sääntelyä. Rangaistussäännöksen syyksiluettavuus koskee tahallisuuden lisäksi huolimattomuutta, koska sääntelyssä on kysymys huolellisuusveloitteen turvaamisesta.

Rangaistussäännöksen 46 §:n 2 momentin osalta, jos valiokunta katsoo oikeusministeriön lausunnon perusteella tarpeelliseksi, voisi joiltain osin olla mahdollista täsmentää rangaistavaksi säädettyjä tekoja.

Oikeusministeriön lausuntoon viitaten, yhteistoimintalain 46 §:n 2 momentin 2 kohdan rikostunnusmerkistöstä voidaan poistaa kohta ”*siltä osin kuin ne eivät ole 44 §:ssä säädetyn hyvitysseuraamuksen piirissä*”.

Oikeusministeriön lausuntoon viitaten kolmannessa momentissa säädettäisiin vastuun kohdentumisesta. Määräys on säädöstekstissä erehdyksessä joutunut pykälän 2 momentin 2 kohdan loppuun.

Hallitusneuvos

Nico Steiner