

Asia: VN/7350/2019

Yhteistoimintalain uudistaminen - luonnos hallituksen esitykseksi yhteistoimintalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleiset huomiot

Yleiset huomionne esityksestä

Akava ry, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry ja Ylemmät Toimihenkilöt YTN ry lausuvat työ- ja elinkeinoministeriön yhteistoimintalain uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä seuraavaa:

Pidämme tärkeänä, että yhteistoimintaa koskeva lainsäädäntö uudistetaan hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti siten, että henkilöstön tiedonsaantia, aloiteoikeutta ja vaikutusmahdollisuuksia lisätään ja luottamusta ja yhteistoimintaa vahvistetaan parantamalla henkilöstön osallisuutta ja asemaa sekä yhteistoimintamenettelyssä että muutoin yritysten päätöksenteossa. Pidämme erittäin tärkeänä sitä, että uudistuksen tavoitteena on luoda vähimmäisvelvoitteet ja kannusteet jatkuvaan vuoropuheluun, työhyvinvoinnin edistämiseen sekä osaamisen kehittämiseen.

Pidämme myös erittäin tärkeänä sitä, että työvoiman käytön vähentämistä ja yritystoiminnan muutostilanteita koskevat neuvotteluelvoitteet säilyvät vähintään nykyisin tasoisina. Tämä on työntekijöiden vähimmäissuojan ja oikeusturvan kannalta välttämätöntä. Tämä vastaa myös hallitusohjelman tavoitteita.

Katsomme, että henkilöstön edustajien tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksia tulee parantaa myös muutosneuvotteluiden ja liikkeenluovutusten osalta. Riittävä ja oikea-aikainen tiedonsaanti tehostaa muutosneuvotteluiden läpiviemistä ja varmistaa osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien huomioimisen. Pidämme erittäin hyvänä, että esityksessä vahvistetaan henkilöstön edustajan oikeutta esittää ehdotuksia ja vaihtoehtoisia ratkaisuja muutosneuvotteluissa, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia henkilöstön asemaan ja työsuhteisiin.

Sääntelyn selkeyden ja yhtenäisyyden kannalta on olennaista, että hallintoedustuslain henkilöstön edustusta koskevat säännökset siirretään hallitusohjelman mukaisesti kokonaisuudessaan yhteistoimintalakiin, myös rajat ylittävien jakautumisen ja sulautumisen osalta.

Työvoiman käytön vähentämistä ja yritystoiminnan muutostilanteita koskevien neuvotteluelvoitteiden yhdistäminen muutosneuvotteluiksi voi johtaa lainkäyttäjän näkökulmasta epäselvyyksiin sen osalta, mitä neuvottelumenettelyitä ja velvoitteita kussakin tilanteessa jatkossa noudatetaan. Tältä osin esitystä on syytä täsmentää.

Esityksessä valittu sääntelytapa, jossa vuoropuhelun kohteena olevat asiakokonaisuudet määriteltäisiin yleisellä tasolla ja päätettäisiin käytännössä työnantajakohtaisesti työpaikkatasolla, on ongelmallinen työntekijöiden oikeuksien, työnantajan velvoitteiden ja lain valvonnan näkökulmasta. Jaamme mietinnössä esitetyn epäilyn, että uudistuksen tavoitteet parantaa työpaikkatason yhteistoimintaa jäävät valitun sääntelytavan vuoksi käytännössä saavuttamatta. Lain työnantajaa koskevat minimivelvoitteet on täsmennettävä jatkovalmistelussa.

Esityksen yleisperustelut

Huomionne esityksen yleisperusteluista

Mietinnön sivulla 16 on kuvattu yhteistoiminnan sisältöä toteamalla, että "Yhteistoiminnan sisältönä on henkilöstön kuuleminen, tiedottaminen ja joissakin kysymyksissä edellytetään työnantajan ja henkilöstön välisiä neuvotteluja". Edellä todettu kuvaa erinomaisesti mietinnön esityskokonaisuutta, jossa nykylain 4 ja 5 lukujen neuvottelumenettelyt on liudennettu 2 luvun tiedottamista ja kuulemista koskevaksi vuoropuheluelvoitteeksi täsmentämättä tämän ajoitusta suhteessa työnantajan päätöksentekoon. Kuvaus on epätarkka myös muutosneuvotteluelvoitteen osalta verrattuna nykylain sääntelyyn, joka pohjautuu ennen työnantajan päätöksentekoa tapahtuvan neuvottelun varaan esitettyä huomattavasti laajemmin.

Esitetty 2 luvun vuoropuheluelvoite ei vastaa sisällöllisesti nykylain 4 ja 5 lukujen sääntelyä vaan on käsiteltävien asioiden ja kokonaisuuksien osalta pääosin näitä suppeampi, vaikka esityksen sivulla 64 sen todetaan olevan näitä laajempi.

Esityksessä jää epäselväksi vuoropuheluelvoitteen ajoitus suhteessa työnantajan päätöksentekoon, ja myös sen tavoite, sillä nykylaissa olevaa tavoitetta neuvotella yhteistoiminnan hengessä tavoitteena yksimielisyys (4 luku) tai sopimus (5 luku) ei esityksessä ole. Esityksessä 3 luvun menettelyjen osalta osittain epäselväksi jää - olennainen kysymys - neuvottelujen ajoitus suhteessa työnantajan päätöksentekoon.

Jatkovalmistelussa 2 ja 3 lukujen velvoitteita on täsmennettävä sisällöllisesti, mukaan luettuna ja varmistaen, että neuvottelut on käytävä ennen työnantajan päätöksentekoa yhteistoiminnan hengessä tavoitteena yksimielisyys.

Esityksen vaikutukset

Yleiset huomionne esityksen arvioiduista vaikutuksista

-

Huomionne vaikutuksista yrityksiin

Mietinnön sivulla 19 on todettu yhteistoiminnan osapuolista. Akava pitää tärkeänä, että työnantajan edustajasta yhteistoiminnassa tulee säätää nykyisin tapaan omassa säännöksessään, ei pelkissä perusteluissa. Lisäksi mahdollisuudesta toteuttaa yhteistoimintaa myös neuvottelukunnan puitteissa, josta on todettu sivun 46 perusteluissa, on samoin edelleen säädettävä omassa säännöksessä.

Esitetty sääntelytapa, jossa vuoropuhelun kohteena olevat asiakokonaisuudet määriteltäisiin yleisellä tasolla ja päätettäisiin käytännössä työnantajakohtaisesti työpaikkatasolla, on ongelmallinen työntekijöiden oikeuksien, työnantajan velvoitteiden ja lain valvonnan näkökulmasta. Jaamme mietinnössä esitetyn epäilyn, että uudistuksen tavoitteet parantaa työpaikkatason yhteistoimintaa jäävät valitun sääntelytavan vuoksi käytännössä saavuttamatta. Lain työnantajaa koskevat minimivelvoitteet on täsmennettävä jatkovalmistelussa.

Huomionne vaikutuksista työelämään ja palkansaajiin

Esitetty sääntelytapa, jossa vuoropuhelun kohteena olevat asiakokonaisuudet määriteltäisiin laissa yleisellä tasolla ja päätettäisiin käytännössä työnantajakohtaisesti työpaikkatasolla, on ongelmallinen työntekijöiden oikeuksien, työnantajan velvoitteiden ja lain valvonnan näkökulmasta. Jaamme mietinnössä esitetyn epäilyn, että uudistuksen tavoitteet parantaa työpaikkatason yhteistoimintaa jäävät valitun sääntelytavan vuoksi käytännössä saavuttamatta.

Mielestämme lain työnantajaa koskevat minimivelvoitteet on täsmennettävä jatkovalmistelussa.

Esitettyjen vuoropuhelu- ja muutosneuvottelovelvoitteiden osalta epäselväksi jää niiden ajoitus suhteessa työnantajan päätöksentekoon. Tämä on täsmennettävä jatkovalmistelussa ja näin mahdollistettava henkilöstön vaikuttamismahdollisuus työnantajan päätöksentekoon.

Huomionne vaikutuksista viranomaisten toimintaan

Esitetty sääntelytapa, jossa vuoropuhelun kohteena olevat asiakokonaisuudet määriteltäisiin yleisellä tasolla ja päätettäisiin käytännössä työnantajakohtaisesti työpaikkatasolla, on ongelmallinen työntekijöiden oikeuksien, työnantajan velvoitteiden ja lain valvonnan näkökulmasta.

Jatkuvan vuoropuhelun laiminlyönnin seuraamus perustuu esityksen mukaan yhteistoiminta-asiamiehen antaman kehotuksen noudattamatta jättämiseen.

Mietinnön sivuilla 65–66 on esitetty epäilyjä siitä, miten esitettyjen joustavampien säännösten vuoksi voidaan luoda seuraamusjärjestelmä. Esityksen mukaan jatkuvan vuoropuhelun velvoitteet ovat keskeisimmältä osin riittävän selkeitä seuraamusjärjestelmän pohjaksi. On todettu myös, että ”lisäksi rangaistusvastuu syntyisi vasta, jos työnantaja rikkoo viranomaisen antamaa kehotusta”.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla, jolloin määritellään tarkasti näiden sisältö. Esitetyt vuoropuhelovelvoitteet koskevat pykälät ovat tulkinnanvaraisia, ja niistä ei ilmene noudatettavan säätelyn vähimmäisvaatimukset. Tämän vuoksi YTalla hallintoviranomaisena ei näkemyksemme mukaan ole edellytyksiä yksiselitteisesti määritellä yksittäistapauksissa noudatettavien velvoitteiden sisältöä, mihin kehotuksen antaminen sisällöllisesti kuitenkin nojautuu.

Yhteistoiminta-asiamiehen antamasta kehotuksesta valitettaisiin hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vaikka kehotuksen kohteena olleessa asiassa tehtäisiin esitutkintapyyntö, poliisi ei todennäköisesti tutki asiaa hallinto-oikeudellisen oikeudenkäynnin aikana. Tällöin uhkana on asian vanhentuminen.

Emme pidä esitystä tältä osin myöskään tarkoituksenmukaisena, huomioiden se, että seuraamuksia käsitellään muutoin yleisissä tuomioistuimissa.

Onko jokin olennainen vaikutus jäänyt esityksessä arvioimatta tai liian vähälle arvioinnille? Jos on, niin mikä?

Mielestämme yhteistoimintalain valvonta ja siihen liittyvät yhteistoiminta-asiamiehen toimiston resurssit ovat jääneet liian vähäiselle arvioinnille.

Myös seuraamusjärjestelmä ja sen käytännön toimivuuteen liittyvät vaikutukset ovat jääneet liian vähälle arvioinnille.

Yleisiä huomioita säännöksistä

Yleiset huomionne säännöksistä

Esityksessä on säännelty yhteistoiminnasta eri tavoin ja yleisemmällä tasolla kuin voimassa olevassa laissa. Se sisältää osittain voimassa olevaa lakia vastaavia säännöksiä, osa säännösten sisällöistä on siirretty perusteluteksteihin ja nykylakiin verrattuna osa säännösesityksistä on sisällöltään suppeampia tai vastaavaa säätelyä ei lainkaan esitetä. Säätelytapa ja säätelyn yleisyys on työntekijöiden sekä henkilöstön edustajien oikeuksien ja oikeusturvan näkökulmasta ongelmallista. Tämä koskee esimerkiksi jatkuvan vuoropuhelun toteuttamista koskevia säännöksiä ja niihin liittyviä

laadullisia kriteereitä. Akava pitää tärkeänä, että velvoitteiden minimitaso tulee olla selkeästi luettavissa laista, mukaan luettuna velvoitteiden ajoitus suhteessa työnantajan päätöksentekoon.

Esityksen mukaiset muutokset voivat osin lisätä tulkintariitoja ja oikeustila lain mukaisten oikeuksien ja velvoitteiden osalta voi olla pitkään epäselvä.

Esityksen pykälistä osa vastaa täysin voimassa olevaa yhteistoimintalakia, mutta pykälien perusteluita on kirjoitettu uusiksi. Muutamien pykälien kohdalla taas perustelut eivät vastaa itse pykälätekstiä. Pidämme tärkeänä, että nämä ongelmat poistuvat jatkovalmistelussa niin, että esitetyt säännökset ja perustelut vastaavat toisiaan.

1 luku - Yleiset säännökset

1 § Lain tarkoitus

Esityksen mukaan lain tarkoituksesta poistettaisiin muutosturvan osuus voimassa olevaan lakiin nähden. Nykylain mukaan lain tarkoituksena on myös tiivistää työnantajan, henkilöstön ja työvoimaviranomaisten yhteistoimintaa työntekijöiden aseman parantamiseksi ja heidän työllistymisensä tukemiseksi yrityksen toimintamuutosten yhteydessä.

Hallitusohjelman kohdan ”Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi” mukaan muutosturvaa kehitetään parantamaan työntekijöiden osaamista ja työllistymistä. Mikäli muutosturvan elementti poistettaisiin lain tarkoituksesta, antaisi se työmarkkinoille käytännössä täysin päinvastaisen signaalin. Elämme nyt ja lähitulevaisuuden vuodet vaikeissa työmarkkinaolosuhteissa, jolloin työllisyyden haasteisiin tarvitaan kaikki mahdollinen tuki ja apu.

Henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen yrityksen päätöksenteossa on yhteistoiminnan ydinaluetta ja keskeinen osa toteuttaa osallisuutta käytännössä. Esityksessä lain tarkoitusta koskevassa pykälässä tämä on kuitenkin todettu vasta lopussa. Jatkovalmistelussa henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien turvaamista yrityksen päätöksenteossa on painotettava tarkoitusta koskevassa pykälässä esitettyä vahvemmin ja nostettava pykälätekstin alkuun.

2 § Soveltamisala, ml. hallintoedustuksen soveltamisala

Hallitusohjelman mukaan työelämän luottamuksen ja työpaikkojen yhteistoiminnan vahvistamiseksi parannetaan henkilöstön osallisuutta ja asemaa sekä yhteistoimintamenettelyssä että muutoin yritysten päätöksenteossa. Kirjauksen mukaan arvioidaan myös nykyisen hallintoedustuslain soveltamisrajaa ottaen huomioon pienten ja keskisuurten yritysten toiminnan erityispiirteet.

Esityksessä hallintoedustuslain henkilöstön edustusta koskevat säännökset on siirretty yhteistoimintalakiin. Pidämme kuitenkin tärkeänä, että myös hallintoedustuslain mukaista vaatimusta työsuhteessa olevan henkilöstön määrästä alennetaan nykyisestä 150 työntekijästä 100

työntekijään. Lisäksi pidämme välttämättömänä, että soveltamisala myös hallintoedustuksen osalta vastaa esitetyn yhteistoimintalain yhteisöjä koskevaa 2.1:n soveltamisedellytystä, mukaan luettuna konsernit ja sivuliikkeet sekä huomioiden alla yritystoiminnan muutoksista todettu.

Eurooppalaisissa tutkimuksissa on käynyt selkeästi ilmi, että jos hallintoedustus tai vastaava järjestelmä toimii yrityksessä hyvin, hyötyy tästä etenkin yritys paremman muutosvalmiuden, kilpailukyvyn ja työhyvinvoinnin sekä pidempien työurien muodossa. Tätä kautta hyötyvät myös yrityksen työntekijät.

Esitettyä 2.1:n soveltamisalapykälää on laajennettava kattamaan taloudelliset yhdistykset. Soveltamisalapykälässä on huomioitava säätiöt ja sivuliikkeet, alustat ja erilaiset sopimusjärjestelyt.

Soveltamisalapykälää on laajennettava kattamaan tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, jonka osalta nykyisessä yhteistoimintalainsäädännössä on soveltamista koskeva aukko.

Kun henkilöstömäärää lasketaan, siinä on henkilöstökäytänteiden muutosten vuoksi huomioitava myös vuokratyöntekijät, itsensätyöllistäjät ja kausityöntekijät.

Lisäksi hallintoedustusta koskevaa 5. lukua tulisi soveltaa samoihin yhteisömuotoihin kuin muutakin yhteistoimintalakia, sillä ei ole tarkoituksenmukaista, että näillä luvuilla on eri soveltamisalat.

Jos yhteisömuotoja koskevia soveltamisaloja ei yhdistetä, tulee luvun 5. koskea joka tapauksessa kuitenkin myös sivuliikkeitä ja konsernia.

3 § Poikkeukset soveltamisalasta

Pidämme perusteltuna, että lain soveltamisala ulotetaan evankelisluterilaiseen ja ortodoksisen kirkkoon, joiden yhteistoiminta perustuu nykyisin ainoastaan työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksiin. Kirkkojen osalta ei ole olemassa vastaavaa erillislainsäädäntöä kuten kunnilla ja valtiolla eikä yhteistoiminnan toteuttaminen ole kirkkojen henkilöstön näkökulmasta samalla tasolla kuin yhteistoimintalainsäädännössä.

4 § Muu lainsäädäntö työntekijöiden osallistumisoikeuksista

-

5 § Henkilöstön edustaminen

Akava pitää tärkeänä, että myös työnantajan edustajasta yhteistoiminnassa säädetään nykyisin tapaan omassa säännöksessään, eikä vain mainita asiasta pelkässä perustelutekstissä. Lisäksi mahdollisuudesta toteuttaa yhteistoimintaa neuvottelukunnan puitteissa, josta on todettu sivun 46 perusteluissa, on samoin edelleen tärkeää säätää pykälätasolla.

Pykälän perusteluteksti ei vastaa pykälää, koska säännöstä henkilöstön edustamisen osalta ei ole muutettu nykylakiin verrattuna. Katsomme, että tämä ongelma tulee jatkovalmistelussa poistaa.

2 luku - Vuoropuhelu yrityksen tai yhteisön toiminnan ja työyhteisön kehittämiseksi

6 § Velvollisuus käydä vuoropuhelua

Henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi vuoropuhelu tulee, kuten nykylaissa, toteuttaa ennen työnantajan päätöksentekoa. Asiasta on säädettävä täsmällisesti jatkovalmistelussa. Lisäksi on säädettävä yhteistoimintaa koskevien direktiivien mukaisesti, että lain edellyttämiä asioita käsitellään nimenomaisesti yhteistoiminnan hengessä yksimielisyyden saavuttamiseksi.

Mietinnön sivulla 16 on kuvattu yhteistoimintaa toteamalla, että "Yhteistoiminnan sisältönä on henkilöstön kuuleminen, tiedottaminen ja joissakin kysymyksissä edellytetään työnantajan ja henkilöstön välisiä neuvotteluja". Edellä todettu kuvaa erinomaisesti mietinnön esityskokonaisuutta, jossa nykylain 4 ja 5 lukujen neuvottelumenettelyt on liudennettu 2 luvun tiedottamista ja kuulemista koskevaksi vuoropuheluelvoitteeksi täsmentämättä tämän ajoitusta suhteessa työnantajan päätöksentekoon.

7 § Vuoropuhelun toteuttaminen

Esityksen suurimpia muutoksia nykylakiin nähden on jatkuvan vuoropuhelun malli. Sen perusajatuksena on muuttaa yhteistoiminta jatkuvaksi prosessiksi, jossa yhteistoiminnan osapuolet keskustelevat neljästi vuodessa vuoropuhelun kohteeksi määritellyistä aiheista.

Jatkuva vuoropuhelu on säännelty yleisemmällä tasolla kuin voimassa olevan lain vastaavat säännökset. Myös vuoropuhelussa tehtävien päätösten luonne ja ajoitus jää säännöksessä epäselväksi. Vuoropuhelu tulee jatkossakin käydä ennen työnantajan tekemiä päätöksiä, joihin vaikuttaminen on siis mahdollistettava vuoropuhelussa. Vuoropuheluelvoite on toteutettava neuvotteluissa, jotka käydään yhteistoiminnan hengessä, tavoitteena yksimielisyys.

Säätämällä jatkovalmistelussa selkeästä vuoropuhelun mallista, yhteistoiminnan osapuolet pystyvät paremmin toteuttamaan yhteistoiminnan tarkoitusta. Pidämme myös tärkeänä, että jatkovalmistelussa pykälästä poistetaan myötävaikuttamisvelvollisuuden laadulliset kriteerit, joita ovat edut, tarpeet ja asema.

Esitetty sääntelytapa, josta eivät käy ilmi työnantajaa koskevat vähimmäisvelvoitteet, on ongelmallinen myös lain valvonnan näkökulmasta. Lain valvojana yhteistoiminta-asiamies on hallintoviranomainen. Hänellä on toimivalta antaa lain soveltamista koskevia näkemyksiä, mikä edellyttää sääntelyn selkeyttä ja yksiselitteisyyttä. Hänellä ei ole tulkintatoimivaltaa, mikä kuuluu

tuomioistuinten toimivaltaan. Esitetyn sääntelytavan vuoksi yrityskohtaisten vähimmäisvelvoitteiden määrittely edellyttää kuitenkin tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvaa tulkintaa.

8 § Vuoropuhelun kohteet

Vuoropuhelun kohteissa hallituksen esityksessä on todettu yrityksessä noudatettavat säännöt, käytännöt ja toimintaperiaatteet. Esitetyn sääntelyn sisältö on suppeampi nykyisin 4 luvun velvoitteisiin verrattuna (ks. esim. esityksen s. 52). Esitys on sisällöllisesti suppeampi verrattuna myös nykyisin 5 lukuun. Vuoropuhelun kohteet jäävät näiltä osin vakaaksi ja myös muutoin, sillä listasta puuttuu yrityksessä noudatettavat työehtosopimukset. Yritysten halu vaihtaa työnantajaliittoa ja sitä myötä noudatettavaa työehtosopimusta on lisääntynyt viime vuosina. Työehtojen äkillinen muuttuminen on omiaan lisäämään yritysten työrauhahäiriöitä. Katsomme, että lisäämällä työehtosopimukset vuoropuhelun kohteeksi voidaan merkittävästi kasvattaa luottamusta yhteistoiminnan osapuolten kesken.

Jatkovalmistelussa 8 §:n säännöstä vuoropuhelun kohteesta on täydennettävä huomioiden mm. sivulla 52 nykyistä todettu sen 4 luvun 15, 17.2-3 ja 18 pykälän osalta sekä nykyisin 4:16 §:n sääntely niin, että esitetyn pykälän 3- kohtaan tulee jatkovalmistelussa lisätä henkilöstön rakenteen lisäksi henkilöstön määrä ja arvio sen kehittymisestä. Esitetyn 4-kohdan osalta on huomioitava työnantajan koulutusvelvoitetta koskeva tuomio KKO 2019:28, jonka mukaan työsopimuslain 2:1 §:n yleisvelvoitetta koskevalla säännöksellä on pakottava luonne (tuomion kohdat 18 ja 29). Vuoropuhelun kohdetta on laajennettava kattamaan ilmastokysymykset ja oikeudenmukainen siirtyminen sekä näiden toteuttaminen käytännössä yrityksessä.

Esitys on muotoiltu niin, että työyhteisön kehittämissuunnitelman on tarkoitus vaikuttaa vuoropuheluun eikä päin vastoin. Jatkovalmistelussa tätä järjestystä on tarpeellista arvioida.

Merkittävänä heikennyksenä pidämme sitä, että esityksen mukainen vuoropuhelu on luonteeltaan tiedottamista ja kuulemistä, ei nykyisin mukaista neuvottelemista yhteistoiminnan hengessä tavoitteena yksimielisyys (nykyisin 4 luku) tai sopimus (nykyisin 5 luku).

9 § Työyhteisön kehittämissuunnitelma

Akava pitää tärkeänä, että osaamisen kehittäminen ja työhyvinvoinnin edistäminen ovat hallitusohjelman mukaisesti huomioitu osana työyhteisön kehittämissuunnitelmaa. Suunnitteluvaiheesta on säädettävä selkeästi ja täsmällisesti niin, että se huomioi yrityksen toiminnassa tapahtuvat muutokset, joilla voi olla vaikutusta henkilöstön osaamistarpeisiin ja työhyvinvointiin, sekä erityisryhmät, joiden työmarkkinakelpoisuuteen ja erityistarpeisiin on kiinnitettävä huomiota. Suunnitelmassa on kiinnitettävä huomiota nykyistä vahvemmin osatyökykyisten työllistämiseen sekä työkyvyttömyysuhan alaisten, ikääntyneiden ja työttömyysuhan alaisten työntekijöiden osaamis- ja työhyvinvointitarpeisiin.

Suunnitteluvuorokokousta ja henkilöstön edustajien vaikutusmahdollisuuksia työnantajan päätöksentekoon ei tule heikentää nykyiseen nähden. Yrityksillä tulee olla jatkossakin selkeä velvollisuus kirjata kehittämissuunnitelmaan ne periaatteet, joilla työkykyä ylläpidetään. Suunnitelmaan on myös kirjattava nykyisiä vastaavasti periaatteet, joiden mukaan työnantaja hankkii työsuhteen 7 luvun 13 §:n mukaista työllistymistä edistävää koulutusta. Lisäksi kehittämissuunnitelman päivittämisen tulee tapahtua muutosneuvotteluiden yhteydessä kuten nykyisissä, eikä vasta niiden jälkeen.

10 § Vuoropuhelua varten annettavat tiedot

Vuoropuheluvuorokokouksen yleisluonteisen määrittelyn lisäksi pidämme käytännön soveltamisen kannalta ongelmallisena sitä, että 10 §:n säännös vuoropuhelun kohdalla annettavista tiedoista on sisällöltään yleisluonteinen. Esityksen säännös jättää tietojen antamisen osalta huomattavasti harkintaa työnantajalle ja on siten omiaan johtamaan vuoropuhelun laadun heikentymiseen ja jopa aiheuttamaan - tarpeettomia - erimielisyyksiä työpaikoilla. Jatkovalmistelussa säännöksen sisältöä on täsmennettävä määrittellen siinä annettavat vähimmäistiedot. Lisäksi säännöksestä tulee poistaa kohtuusharkinta. Huomioiden se, että työnantajat käyttävät laajasti erilaisia ulkoistettuja palveluja, esimerkkeinä palkanlaskenta ja tilitoimistot, perusteluista sivulta 102 on poistettava vaatimus siitä, että lisätiedon antamisvelvollisuus olisi vain, jos tieto olisi työnantajan hallussa.

Esitetyn 10 §:n yhteydessä on perusteluissa sivulla 103 käsitelty työnantajan liikesalaisuuksia. Näiden käsittely on siirrettävä erinäisiin säännöksiin, salassapitoa koskevan 40 §:n yhteyteen. Esitämme, että mikäli yksittäisen vuoropuhelun tai neuvottelun yhteydessä osapuolten välille syntyy erimielisyyttä annettavien tietojen salassapidosta, yhteistoiminta-asiamiehen toimivallassa on arvioida tämä kysymys.

11 § Säännöllisesti annettavat tiedot

Säännöksen 1 momentin 1- kohtaan tulee lisätä tiedot henkilöstömäärästä henkilöstö- ja ammattiryhmittäin. Saman momentin 2- kohtaan tulee lisätä tiedot myös määräaikaisuuden perusteesta ja työntekijäkohtaisesti määräaikaisten työsuhteiden kokonaisuudesta.

12 § Muusta lainsäädännöstä johtuvat vuoropuhelussa käsiteltävät asiat

Säännöksen 5- kohtaan tulee lisätä, henkilöstörahaeroja kerryttävän tulos- tai voittopalkkiojärjestelmän ja sen määräytymisperusteiden yhteyteen, näiden muutokset.

13 § Aloite vuoropuhelun käymiseksi

Säännöstä tulee muuttaa siten, ettei aloitteiden suuri määrä johda niiden käsittelyn lykkäytymiseen ja tarkentaa perusteluissa käsiteltä "suuri määrä".

14 - 15 §:t Vuoropuhelun kirjaaminen ja tiedottaminen

Säännöstä tulee muuttaa siten, että työnantajan on laadittava pöytäkirja automaattisesti eikä vain pyynnöstä.

Katsomme, että tiedottamisen periaatteet tulisi sisällyttää työyhteisön kehittämissuunnitelmaan sisällöltään nykysääntelyä vastaavasti.

3 luku - Muutosneuvottelut

16 § Muutosneuvotteluelvoitteen piiriin kuuluvat asiat

Akava pitää hyvänä muutoksena sitä, että työnantajan harkitsema työsopimuksen olennaisen ehdon yksipuolinen muuttaminen on lisätty muutosneuvotteluelvoitteen piiriin.

17 § Muutosneuvotteluiden ajoittaminen

Ehdotetun säännöksen 3 momentti on siirrettävä erinäisiin säännöksiin kuten se on nykylaissakin.

18 § Muutosneuvotteluiden osapuolet

-

19 § Neuvotteluesitys ja tietojen antaminen

Säännöksen 2 momentin 2- kohta tulee muuttaa siten, että toimenpiteiden kohteena olevien työntekijöiden määrät eritellään henkilöstöryhmittäin ja maantieteellisesti.

Nykylaisissa, yritystoiminnan muutoksia koskevan 6 luvun neuvotteluelvoitteen yhteydessä on tietojen antamista koskevassa 36 §:ssä todettu, että asian ollessa laajakantoinen, tiedot voidaan antaa myös erikseen ennen yhteistoimintaneuvottelujen antamista, kuitenkin niin, että asianomaisilla työntekijöillä tai henkilöstöryhmien edustajilla yhdessä on riittävästi aikaa perehtyä saamiinsa tietoihin. Jatkovalmistelussa 19 §:n 5 momenttiin on lisättävä kohta, jonka mukaan nykyisin 6 lukua vastaavissa muutosneuvotteluissa työntekijöillä tai henkilöstöryhmien edustajilla yhdessä on riittävästi aikaa perehtyä saamiinsa tietoihin.

20 § Muutosneuvotteluiden sisältö

Pidämme tärkeänä, että muutosneuvotteluiden sisältöä koskevat velvoitteet säilyvät vähintään voimassa olevan lain tasoisina. Katsomme, että muutosneuvotteluiden sisältöä koskevan säännöksen perusteluita tulee täsmentää:

Neuvotteluissa käsiteltäviä asioita olisivat erityisesti koulutus- ja uudelleensijoittamismahdollisuudet sekä työ- ja työaikajärjestelyt. Koulutusratkaisuja tulisi tarkastella yhdessä työvoimaviranomaisten kanssa ja yrityksen tarjoamia mahdollisuuksia laajemmin. Jos työvoiman käytön vähentämisestä ei voida luopua, yhteistoimintaneuvotteluissa tulisi käsitellä myös mahdollisuudet vähentää irtisanomisista, lomauttamisista ja osa-aikaistamisista aiheutuvia sosiaalisia ja taloudellisia haittoja.

Edellä mainittujen lisäksi neuvotteluissa käsiteltäisiin myös töihin jäävien työjärjestelyissä tapahtuvia muutoksia ja koulutustarpeita. Tältä osin on tehtävä myös muutokset ehdotetussa 9 §:ssä tarkoitettuun työyhteisön kehittämissuunnitelmaan neuvotteluiden aikana.

Esityksen mukaan osapuolten olisi ”toimittava rakentavasti sekä pyrittävä myötävaikuttamaan neuvotteluiden etenemisessä”. Katsomme, että tällainen laadullinen kriteeri tulee poistaa. Se ei huomioi muutosneuvotteluiden taustalla olevia tekijöitä eikä osapuolten rooleja neuvotteluissa. Lisäksi se on tulkinnanvarainen ja voi johtaa erimielisyyksiin.

21 § Toimintasuunnitelma ja toimintaperiaatteet

Säännöksen 2 momentin 3- kohtaan tulee lisätä viittaus työ sopimuslain 7 luvun 13 §:ään. Pykälän perusteluissa, mietinnön sivulla 125 selostetaan kyseistä työ sopimuslain kohtaa, mutta se on perusteltua näkyä pykälätasolla.

22 § Neuvotteluissa esitettävät ehdotukset ja vaihtoehtoiset ratkaisut

-

23 § Neuvotteluelvoituksen täytyminen

Pidämme tärkeänä, että ehdotettu säännös pysyy voimassa olevan lain mukaisena.

24 - 25 §: Neuvotteluiden kirjaaminen ja työnantajan selvitys

Säännöstä tulee muuttaa siten, että työnantajan on laadittava pöytäkirja automaattisesti eikä vain pyynnöstä.

4 luku - Liikkeen luovutus, sulautuminen ja jakautuminen

Huomiot 26 - 28 §:stä ja niiden säännöskohtaisista perusteluista

Henkilöstön tiedonsaantia tulee parantaa myös liikkeen luovutuksen osalta niin, että henkilöstö saa tiedon liikkeen luovutuksesta ja sen henkilöstövaikutuksista mahdollisimman hyvissä ajoin. Luovutuksensaajan tiedonantovelvollisuuden toteuttaminen yhdessä luovuttajan kanssa voi tosiasiallisesti johtaa tiedonsaannin heikentymiseen.

5 luku - Henkilöstön edustus työnantajan hallinnossa

29 § Henkilöstön edustus työnantajan hallinnossa

Sääntelyn selkeyden ja yhtenäisyyden kannalta on olennaista, että hallintoedustuslain henkilöstön edustusta koskevat säännökset siirretään kokonaisuudessaan yhteistoimintalakiin, myös rajat ylittävien jakautumisen ja sulautumisen osalta.

30 § Sopimukseen perustuva henkilöstön edustus

Esityksen mukaan henkilöstön edustus tulee toteuttaa toimielimessä, joka tosiasiallisesti käsittelee tärkeitä liiketoimintaa, taloutta ja henkilöstön asemaa koskevia kysymyksiä. Pidämme ehdotettua muutosta erittäin hyvänä ja hallintoedustuksen toimivuutta parantavana. Myös 12.1.2020 julkaistun Teollisuuden Palkansaajien Edistys-analyysin Työntekijöiden edustus yrityksen päätöksenteossa - tehotonta ja turhaa vai kaikille parempi? (<https://www.tpry.fi/edistys-julkaisusarja/edistys-analyysit/tyontekijoiden-edustus-yrityksen-paatoksenteossa-tehotonta-ja-turhaa-vai-kaikille-parempi.html>) mukaan on erittäin tärkeää varmistaa se, että hallintoedustus toteutetaan ainoastaan yrityksen todellisessa toimielimessä.

On myös varmistettava, että sopimuksella muualle kuin tosiasiallisiin toimielimiin perustettavat keinotekoiset järjestelyt eivät ole mahdollisia.

31 § Lakiin perustuva henkilöstön edustus

Esityksen mukaan henkilöstön edustus tulee toteuttaa toimielimessä, joka tosiasiallisesti käsittelee tärkeitä liiketoimintaa, taloutta ja henkilöstön asemaa koskevia kysymyksiä. Pidämme ehdotettua muutosta erittäin hyvänä.

32 § Henkilöstön edustajan kelpoisuus ja eroaminen

-

33 § Henkilöstön edustajien vaalit

-

34 § Henkilöstön edustajan oikeudet, velvollisuudet ja vastuut

Esityksen mukaan henkilöstön edustajilla ja yrityksen valitsemilla asianomaisen toimielimen jäsenillä on samat oikeudet, velvollisuudet ja vastuut muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Pidämme ehdotettua muutosta erittäin hyvänä.

Esityksen mukaan henkilöstön edustajalla on oikeus saada koulutusta siinä määrin kuin se on tarpeen henkilöstön edustajan tehtävän hoitamiseksi yrityksen toimielimessä. Pidämme ehdotettua muutosta erittäin hyvänä.

Samoin pidämme hyvänä sitä, että myös varaedustajalla on oikeus tutustua käsiteltävänä olevaan aineistoon samassa laajuudessa kuin toimielimen muilla jäsenillä.

Henkilöstön edustajan äänioikeuden rajoittaminen sopimuksella ei saa kuitenkaan rajoittaa hallintoedustajan oikeutta tehdä toimielimen kokouksessa esityksiä.

6 luku - Erinäiset säännökset

35 § Vapautus työstä ja korvaukset

-

36 § Oikeus käyttää asiantuntijoita

-

37 § Irtisanomissuoja

-

38 - 39 §:t Sopimisoikeus ja suhde työehtosopimuksen neuvottelumääräyksiin

-

40 § Salassapito

-

41 § Poikkeukset työnantajan tiedonantovelvollisuudesta

Säännöstä tulee muuttaa siten, että henkilöstön edustajilla tulee olla mahdollisuus saattaa tällainen asia YTA:n arvioitavaksi (ns. puolueeton arviointi). Jos YTA toteaa, että kyseessä olevista tiedoista ei aiheudu puolueettomasti arvioiden merkittävää haittaa tai vahinkoa yritykselle tai sen toiminnalle, työnantajalla on velvollisuus antaa kyseiset tiedot henkilöstön edustajille.

42 § Työneuvoston lausunto

Esityksen 42 §:n perustelujen mukaan työneuvosto antaisi jatkossakin lausuntoja siitä, onko työnantajana toimivaa yritystä tai yhteisöä pidettävä sellaisena, johon tätä lakia sovelletaan.

Työneuvosto on antanut tähän asti lausuntoja kaikista soveltamisalan edellytyksistä, eli siitä, onko työnantaja lain soveltamisalassa tarkoitettu yritys, onko kysymys henkilöstömäärään laskettavista työsuhteisista työntekijöistä ja tekevätkö he työtä soveltamisalamääritelmän mukaan ”säännöllisesti”. Työneuvosto ei siis pelkää arvioi sitä, onko työnantaja muodollis-juridisesti laissa tarkoitettu työnantaja. Tämä asia olisi jatkovalmistelussa tärkeää kirjoittaa perusteluihin. Myös yhteistoimintalain soveltamisalaa arvioitaessa voidaan joutua pohtimaan sitä, että tehdäänkö työtä työsuhtelainsäädännön 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisessa työsuhteessa.

Esityksen 2 §:n perusteluissa tuodaan esille työneuvoston lausunto TN 1455-14. Lausunnossa katsottiin, että yhteistoimintalain soveltamisedellytykseksi säädettyä henkilöstömäärää laskettaessa otetaan huomioon myös ne työntekijät, jotka suorittavat yrityksen säännönmukaiseen toimintaan kuuluvia tehtäviä vain satunnaisesti ja lyhyen ajan kerrallaan. Esityksen perusteluissa viitataan myös KKO 2017:86 todettuun mahdollisuuteen poiketa työntekijöiden laskemista koskevasta pääsäännöstä poikkeuksellisissa olosuhteissa. ”Tällöin voi olla perusteltua kiinnittää huomiota tällaisessa työsuhteessa teetetyn työn määrän vähäisyyteen.” Perustelu jättää avoimeksi sen, miten KKO:n tuomion lopputulos vaikuttaa lain tulkintaan ja miten työneuvoston nykyistä käytäntöä on arvioitava jatkossa. Pidämme siis tärkeänä, että perustelut täsmennetään jatkovalmistelussa niin, ettei synny tulkintaongelmia.

43 § Valvonta

-

44 - 45 §:t Hyvitys työntekijälle ja hyvityksen rahamäärän tarkistaminen

Yhteistoimintamenettelydirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä säännösten rikkomisen seuraamuksista, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Joukkovähentämisdirektiivin 6 artiklassa ja yhteistoimintamenettelydirektiivin 8 artiklassa jäsenmaat on velvoitettu ottamaan tehokkaat oikeussuojakeinot käyttöön laiminlyöntitilanteissa. Lisäksi

esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa nykytilaa hyvityksen luonteen eikä sen määrittämiseen liittyvän menettelyn osalta.

EUT:n mukaan joukkovähentämisdirektiiviä on tulkittava siten, että kun työnantaja yksipuolisesti ja työntekijän vahingoksi tekee merkittävän muutoksen työsopimuksen olennaisiin osiin syistä, jotka eivät liity työntekijään, tämä menettely kuuluu joukkovähentämisdirektiivin ”irtisanomisen” käsitteen alaen. Työsopimuksen olennaisen ehdon yksipuolinen muuttaminen rinnastetaan siis irtisanomiseen.

Mielestämme ei ole tarkoituksenmukaista, että muutosneuvotteluelvoitetta koskeva seuraamusjärjestelmä taloudellis-tuotannollisiin irtisanomisiin, lomautuksiin ja osa-aikaistamisiin sekä toisaalta näillä perusteella toteutettaviin työsopimuksen olennaisen ehdon yksipuolisiin muutoksiin liittyen on esityksessä todetulla tavalla kahtalainen, rakentuen toisaalta hyvityksen, toisaalta sakkorangaistuksen varaan.

Katsomme, että esityksen työvoiman käytön vähentämistä koskevien neuvotteluelvoitteiden kaikkien laiminlyöntien tulee olla hyvitysten piirissä. Neuvotteluelvoitteen piirissä ovat irtisanomiset, lomauttamiset, osa-aikaistamiset ja työsopimuksen olennaisen ehdon yksipuoliset muutokset, joten kaikkien näiden yhteydessä sääntelyn rikkomisen tai laiminlyönnin seuraamuksena tulee olla hyvitys.

Kun työnantaja on tuta-perusteella muuttanut työntekijän työsopimuksen olennaisen ehdon yksipuolisesti, jättäen tahallisesti tai huolimattomuudesta noudattamatta muutosneuvotteluelvoitteita koskevia säännöksiä, seuraamukseksi tulee tällöin säätää hyvitys. Perustelemme tätä sääntelyn käytännön soveltamisen ja seuraamusjärjestelmän yhtenäisyyden näkökulmasta. Tällöin työoikeudellisesti rinnasteiset, samaan vähentämisperusteeseen pohjautuvat tilanteet ovat saman seuraamuksen piirissä, mikä lisää seuraamusjärjestelmän ennakoitavuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta täyttäen samalla muut EU-oikeudessa asetetut seuraamusten kriteerit.

Hyvityksen määrään vaikuttavista tekijöistä, jotka olisi otettava huomioon hyvityksen suuruutta määrättäessä, säädettäisiin nykytilaan nähden toisin. Tältä osin hyvityksen luonnetta on mielestämme tosiasiallisesti muutettu, vaikka tämä ei ole ollut tarkoitus. Muutosneuvotteluiden osalta työnantajan pyrkimykset korjata menettelynsä jälkikäteen ei voi olla hyvityksen suuruutta alentava peruste. Pidämme perusteltuna, että hyvityksen suuruutta määrättäessä otetaan jatkossakin huomioon yrityksen koko ja työntekijän työsuhteen kesto.

46 §: Rangaistussäännökset

Jatkuvan vuoropuhelun laiminlyönnin seuraamus perustuu esityksen mukaan yhteistoiminta-asiamiehen antaman kehotuksen noudattamatta jättämiseen. Mietinnön sivuilla 65–66 on esitetty epäilyjä siitä, miten esitettyjen joustavampien säännösten vuoksi voidaan luoda seuraamusjärjestelmä. Esityksen mukaan jatkuvan vuoropuhelun veloitteet ovat keskeisimmältä

osin riittävän selkeitä seuraamusjärjestelmän pohjaksi. On todettu myös, että ”lisäksi rangaistusvastuu syntyisi vasta, jos työnantaja rikkoo viranomaisen antamaa kehotusta”.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla, jolloin määritellään tarkasti näiden sisältö. Esitetyt vuoropuheluelvoitetta koskevat pykälät ovat tulkinnanvaraisia, ja niistä ei ilmene noudatettavan säätelyn vähimmäisvaatimukset. Tämän vuoksi YTAlla hallintoviranomaisena ei näkemyksemme mukaan ole edellytyksiä yksiselitteisesti määritellä yksittäistapauksissa noudatettavien velvoitteiden sisältöä, mihin kehotuksen antaminen sisällöllisesti kuitenkin nojautuu.

Yhteistoiminta-asiamiehen antamasta kehotuksesta valitettaisiin hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vaikka kehotuksen kohteena olleessa asiassa tehtäisiin esitutkintapyyntö, poliisi ei todennäköisesti tutki asiaa hallinto-oikeudellisen oikeudenkäynnin aikana. Tällöin uhkana on asian vanhentuminen.

Emme pidä esitystä myöskään tarkoituksenmukaisena, huomioiden se, että seuraamuksia käsitellään muutoin yleisissä tuomioistuimissa.

Esityksen mukaan muutosneuvottelujen seuraamusjärjestelmä rakentuu toisaalta hyvityksen, toisaalta sakkorangaistuksen varaan. Hyvitysseuraamusta esitetään, kun työnantaja on irtisanonut, lomauttanut tai osa-aikaistanut työntekijän jättäen tahallisesti tai huolimattomuudesta noudattamatta muutosneuvotteluelvoitteita koskevia säännöksiä (44 §). Muiden muutosneuvotteluja koskevien säännösten rikkomisen seuraamukseksi esitetään sakkorangaistusta (46 § 1 mom. 3-kohta). Tämän piirissä olisi siten esityksen mukaan muutosneuvotteluelvoitteen rikkominen työnantajan muutettua yksipuolisesti työsopimuksen olennaista ehtoa taloudellisella tai tuotannollisella perusteella, sekä se, kun työnantaja rikkoo muutosneuvotteluelvoitetta, kysymyksen ollessa työnjohtovallan piiriin kuuluvasta yhden tai useamman työntekijän asemaan vaikuttavasta olennaisesta muutoksesta, esityksessä todetuissa suunnitelluissa yritystoiminnan muutostilanteissa.

Esitetyssä rangaistussäännöksessä on todettu sakkoon johtavana työnantajan menettelynä vain muutosneuvottelusäännösten rikkominen, ei laiminlyöntiä. Pidämme tätä vakavana puutteena. Mikäli jatkovalmistelussa seuraamusjärjestelmä päädyttäisiin pitämään esitetyn sisältöisenä, on 46 § 1 mom. 3-kohtaa täydennettävä kattamaan myös siinä todettujen muutosneuvotteluelvoitteiden laiminlyönti. Säännöstä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan rangaistavaa olisi sellaiset 3 luvussa säädetyt laiminlyönnit, jotka eivät olisi 43 §:ssä säädetyin hyvitysseuraamuksin piirissä. Yksityiskohtaisia perusteluja on täydennettävä huomioiden esitetyssä säännöksessä todettu rikkominen.

Kun työnantaja on tuta-perusteella muuttanut työntekijän työsopimuksen olennaisen ehdon yksipuolisesti, jättäen tahallisesti tai huolimattomuudesta noudattamatta muutosneuvotteluelvoitteita koskevia säännöksiä, seuraamukseksi tulee säätää hyvitys, kuten olemme jo edellä 44 §:n yhteydessä todenneet. Perustelemme tätä ratkaisua sääntelyn käytännön soveltamisen ja seuraamusjärjestelmän yhtenäisyyden näkökulmasta. Tällöin työoikeudellisesti rinnasteiset, samaan vähentämisperusteeseen pohjautuvat tilanteet ovat saman seuraamuksen piirissä, mikä lisää seuraamusjärjestelmän ennakoitavuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta täyttäen samalla muut EU-oikeudessa asetetut seuraamusten kriteerit.

47 §: Uhkasakko

Säännöksen alaan tulee kuulua myös hallintoedustusta koskevat sopimukset. Jos sopimuksen mukainen hallintoedustuspaikka ei sijaitse tosiasiallisessa toimielimessä, tulee myös tämän asian korjaamiseksi voida asettaa uhkasakko.

7 luku - Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Huomionne voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiin (48 - 49 §:t)

-

Liitelait

Huomionne esityksen liitelaista nro 2 - 34 ja niiden perusteluista

Liitelaki 3.

Yhteistoiminta-asiamiehen toimivallan tulee jatkossa kattaa myös julkinen sektori, joten 1 §:n 1 momenttiin tulee lisätä myös valtion ja kuntapuolen yhteistoimintalait.

Kannisto Miia
Akava ry - Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry ja Ylemmät
Toimihenkilöt YTN ry