

Asia: VN/7350/2019

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

Yleiset huomiot

Yleiset huomionne esityksestä

Hovioikeuden lausunnossa on keskitytty sellaisiin havaintoihin, jotka ovat merkityksellisiä hovioikeuden ja yleisesti ottaen tuomioistuinten lainkäyttötehtävien kannalta.

Eri selvityksissä on aiheellisesti pidetty ongelmana sitä yhteistoiminta- eli yt-menettelyjen piirrettä, että osapuolet keskittyvät usein liiaksikin mahdollisiin menettelyssä tapahtuneisiin virheisiin. Tuomioistuinten rooli osana yt-lainsäädäntöä johtaa kuitenkin väistämättä siihen, että lakia ja esitöitä täydentävänä oikeuslähteenä ovat riitatilanteisiin annetut tuomioistuinten ratkaisut. Tämä ei ole omiaan edistämään sellaista uutta, yt-menettelyn osapuolten välisen luottamuksen varaan rakentuvaa mallia, johon työryhmän mietinnön mukaan halutaan pyrkiä.

Kysymys lienee kaiken kaikkiaan erityisesti kulttuurin muutoksesta suomalaisessa työelämässä, kuten mietinnössä on todettukin. Tällaista muutosta voi olla vaikeaa edistää lainsäädännön keinoin. Työntekijöiden laajempi osallistuminen tunnustetaan toisaalta nykyisin osana sekä yritysten yhteiskuntavastuullista toimintaa että strategista päätöksentekoa. Myös näitä seikkoja on mietinnössä selostettu. Jo nykyistä yt-lakia olisi kuitenkin mahdollista soveltaa työyhteisöissä laajemmin sen suuntaisesti, kuin mietinnössä nyt esitetään. Näistä varaumista huolimatta hovioikeus pitää ehdotettuja tavoitteita sinänsä kannatettavina.

Esityksen yleisperustelut

Huomionne esityksen yleisperusteluista

-

Esityksen vaikutukset

Yleiset huomionne esityksen arvioiduista vaikutuksista

-

Huomionne vaikutuksista yrityksiin

-

Huomionne vaikutuksista työelämään ja palkansaajiin

-

Huomionne vaikutuksista viranomaisten toimintaan

-

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

-

Yleisiä huomioita säännöksistä

Yleiset huomionne säännöksistä

-

1 luku - Yleiset säännökset

1 § Lain tarkoitus

Lain tarkoitusta koskevasta pykälästä on esityksessä poistettu maininta siitä, että tarkoituksena on tiivistää työnantajan, henkilöstön ja työvoimaviranomaisten yhteistoimintaa työntekijöiden aseman parantamiseksi ja heidän työllistymisensä tukemiseksi yrityksen toimintamuutosten yhteydessä. Työntekijöiden aseman turvaamista muutostilanteissa ei ole mainittu myöskään ehdotetun lain esitöissä, vaikka se lienee edelleen yksi lain merkittävimmistä tavoitteista. Ehdotetussa lainkohdassa on mainittu oikea-aikainen tiedonkulku ja henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen. Aiheellista voisi olla maininta tässä yhteydessä myös nimenomaisesti esityksessä painotettu tavoite jatkuvasta vuorovaikutuksesta.

2 § Soveltamisala, ml. hallintoedustuksen soveltamisala

Lain soveltamisalaa on esityksessä tosiasiallisesti laajennettu. Tätä laajennusta on perusteltu sillä, että soveltamisalapoikkeuksen poistuminen selkeyttää lainsäädännön soveltamista. Tavoite on kannatettava.

3 § Poikkeukset soveltamisalasta

-

4 § Muu lainsäädäntö työntekijöiden osallistumisoikeuksista

-

5 § Henkilöstön edustaminen

-

2 luku - Vuoropuhelu yrityksen tai yhteisön toiminnan ja työyhteisön kehittämiseksi

6 § Velvollisuus käydä vuoropuhelua

Mietinnön keskeisiä tavoitteita on hovioikeuden käsityksen mukaan se, että työnantajan ja työntekijöiden välille muodostuisi jatkuva vuoropuhelu, jonka puitteissa voitaisiin käsitellä kaikkia työntekijöiden aseman kannalta merkityksellisiä asioita osana yrityksen toimintaa. Tällainen vuoropuhelu voisi muodostua myös osaksi yrityksen strategista päätöksentekoa. Jatkuva vuoropuhelu olisi omiaan lähentämään menettelyn osapuolia toisiinsa, mistä olisi etua haasteellisissa tilanteissa, kuten yrityksen toimintamuutosten yhteydessä. Tämä kannatettava tavoite on kuitenkin vaikeasti säänneltävissä edellä yleisissä huomioissa todetuista syistä. Onnistunut vuoropuhelu voi edellyttää muutoksia työyhteisön kulttuurissa ja toimia osapuolten välisen luottamuksen vahvistamiseksi. Muutoin on vaarana, että sääntely koetaan edelleen ainoastaan muodollisuutena vailla todellista sisältöä.

7 § Vuoropuhelun toteuttaminen

Pienehköjen yritysten kannalta neljännesvuosi on kenties liian lyhyt aika toiminnan tarkasteluun ja vuoropuheluun. Olisi vastoin esityksen tarkoitusta, jos vuoropuheluelvoite koetaan liian tiheäksi ja tästä syystä neuvotteluista tulee lähinnä muodollisuuksia. Lähtökohtaista vuoropuheluelvoitteen toteuttamista voisi tästä syystä ajatella harvennettavaksi siten, että se olisi toteutettava puolivuosittein. Toisaalta ei olisi tarkoituksenmukaista lakiesityksen soveltamisala huomioon ottaen säätää esimerkiksi henkilöstön määrään perustuvista rajoista, jotka johtaisivat erilaisiin aikatauluihin.

Selvyiden vuoksi pykälässä olisi perusteltua säätää myös vuoropuhelun vähimmäistiheydestä. Mietinnöstä on luettavissa, että vuoropuhelua tulisi olla vähintään kerran vuodessa. Mikäli tämä on lainsäätäjän tarkoitus, se olisi selvintä kirjata nimenomaisesti lakiin. Muutoin voitaisiin periaatteessa väittää, että esimerkiksi vuoropuhelun sopiminen kerran viidessä vuodessa tapahtuvaksi on lain edellyttämällä tavalla säännöllistä ja että kysymys ei ole vuoropuhelun poistamisesta kokonaan.

8 § Vuoropuhelun kohteet

Edellä 7 §:n osalta esitetyt huomiot liittyvät kiinteästi 8 §:ään. Mietinnön mukaan (s. 94) riittävää olisi käsitellä henkilöstön kannalta vähämerkityksellistä asiaa 1–1,5 vuoden välein. Toisaalta asian käsittelynä lienee pidettävä myös tilannetta, jossa todetaan, että erityisiä asiaa koskevia huomioita ei ole esitettäviksi. Lain soveltamisen kannalta olisi selkeää ja ennustettavaa, mikäli vuoropuhelun kohteita olisi käsiteltävä vähintään vuosittain.

Tuomioistuinten kannalta vuoropuhelun kohteita koskeva säännös sopii esimerkiksi siitä, miten haasteellista mahdollisimman sujuvasta ja mielekkästä yhteistoiminnasta on säätää. Lain soveltamisalan piirissä olevien toimijoiden erilaisuus huomioon ottaen on perusteltua, että vuoropuhelun sisällölliset velvoitteet jätettäisiin verrattain väljiksi. Tämä aiheuttaa kuitenkin lainkäyttäjälle vaikeuksia, kun tulee arvioitavaksi, onko velvoite täytetty lainmukaisesti vai ei. Käytännössä henkilöstön edustajilla ja välillisesti myös yt-asiamiehellä lienee suurin valvontavastuu siitä, että vuoropuhelu ei jää muodolliseksi tai sisällöllisesti liian ”kevyeksi”. Sääntelytarkkuus on mietinnön mukaan tietoinen valinta (s. 65).

9 § Työyhteisön kehittämissuunnitelma

-

10 § Vuoropuhelua varten annettavat tiedot

-

11 § Säännöllisesti annettavat tiedot

-

12 § Muusta lainsäädännöstä johtuvat vuoropuhelussa käsiteltävät asiat

-

13 § Aloite vuoropuhelun käymiseksi

-

14 - 15 §:t Vuoropuhelun kirjaaminen ja tiedottaminen

-

3 luku - Muutosneuvottelut

16 § Muutosneuvotteluelvoitteen piiriin kuuluvat asiat

-

17 § Muutosneuvotteluiden ajoittaminen

Muutosneuvottelujen osalta mietinnössä todetaan se oikeuskirjallisuudessa esiintynyt yksinkertainen lähtökohta, että neuvotteluja ei tule käydä liian aikaisin eikä liian myöhään. Se, mitä tämä käytännössä edellyttää, on osoittautunut vaikeaksi arvioida. Hovioikeuden käsityksen mukaan yt-menettely on nimensä mukaisesti ennen muuta menettelyllistä oikeutta siinä mielessä, että ratkaisevaa on sallia työntekijäpuolen osallistua yrityksen päätöksentekomenettelyyn jo sen suunnitelmassa toimia, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia työntekijöiden asemaan. Oikea-aikaisuutta koskeva vaatimus voi kuitenkin johtaa vaikeaan ongelmaan erityisesti tilanteessa, jossa osapuolten välillä ei ole riittävää luottamusta.

Tiivistäen on kysymys siitä, että mikäli työnantaja pyrkii ilmoittamaan mahdollisesta henkilöstövähennyksen tarpeesta jo etukäteen, saatetaan myöhemmin väittää, että tämä itsessään osoittaisi päätöksen jo tehdyksi etukäteen. Muutosneuvotteluja saatetaan tällaisten väitteiden pelossa ja täysin nykyisenkin lain tarkoituksen vastaisesti lykätä niin pitkälle, että kun yt-menettely tosiasiallisesti aloitetaan, päätös on jo tehty siitä syystä, että suunnitelmiin ei enää ole mahdollista tosiasiallisesti vaikuttaa. Lainsäätäjän olisi paikallaan harkita, miten oikeustilaa voitaisiin ohjata tässä suhteessa tarkoituksenmukaisempaan suuntaan. Olennaista tulisi hovioikeuden käsityksen mukaan olla se, että työnantajapuoli aidosti ottaa harkittaviksi ne vaihtoehtoiset ehdotukset, joita työntekijäpuoli esittää. Yt-menettelyn tarkoitus olisi toteutunut, vaikka tämän jälkeen päädyttäisiin irtisanomisiin, kunhan esitetyt vaihtoehdot olisi otettu asianmukaisesti huomioon. Mikäli vaihtoehtoiset ehdotukset ilman perusteluja hylätään, voidaan tällöin perustellusti epäillä, että päätös oli tosiasiallisesti jo tehty. Kuten mietinnössä todetaan, merkitystä on myös mahdollisuudella esittää menettelyä toimenpiteiden vaikutusten vähentämiseksi (s. 116).

18 § Muutosneuvotteluiden osapuolet

-

19 § Neuvotteluesitys ja tietojen antaminen

Hovioikeus kiinnittää työryhmän huomiota siihen, että yhteistoimintalain tiedonantovelvollisuutta koskeviin säännöksiin ei sisälly vaatimusta ilmoittaa aiotun vähentämisen kohteita henkilöstöryhmittäin ennen muutosneuvotteluiden aloittamista. Tämä kysymys nousi esille Vaasan hovioikeuden ratkaisuissa 29.6.2020 nrot 288 ja 289. Hovioikeus totesi, että EU:n joukkovähentämisdirektiivin (98/59/EY) 2 artiklan 3 kohdan mukaan työnantajan on ilmoitettava työntekijöiden edustajille kirjallisesti muun ohella vähennettävien työntekijöiden lukumäärä ja ryhmät (alakohta b (ii)).

Aiemmin voimassa olleessa yhteistoimintalaissa säädettiin, että henkilöstön edustajille tuli antaa muun ohella arvio irtisanottavien, lomautettavien tai osa-aikaistettavien työntekijöiden ja toimihenkilöiden lukumäärästä eri ryhmissä (7 b §, 457/2005). Säännöksen alkuperäisten esitöiden mukaan tämä tarkoitti pääsääntöisesti tietojen antamista henkilöstöryhmittäin (HE 99/1996 vp s. 4). Myös yhteistoiminta-asiamiehen lausunnossa 22.5.2015 dnro 8/1/2015 on katsottu, että vähennettävien työntekijöiden määrää tulee arvioida neuvotteluissa henkilöstöryhmittäin, jos yrityksen rakenne ja sovellettavat työehtosopimukset ovat sellaisia, että eri henkilöstöryhmät ovat tunnistettavissa ja paikannettavissa. Silloin, kun henkilöstöryhmät ovat tunnistettavissa, riittävää ei lausunnon mukaan ole se, että tämä erittely esitettäisiin vasta yhteistoimintalain 53 §:n mukaisessa selvityksessä.

Hovioikeus katsoi mainituissa tapauksissa, että joukkovähentämisdirektiiville annettavan tulkintavaikutuksen mukaisesti yhteistoimintalain tiedonantovelvoitetta on tulkittava siten, että se edellyttää jo työnantajan alustavan arvion olevan eritelty henkilöstöryhmittäin. Mikäli lainsäätäjä tulkitsee asiaa toisin, olisi tähän kysymykseen selvyyden vuoksi aihetta ottaa kantaa vähintään esitöiden tasolla. Kuten nykyisin, myös nyt ehdotetussa laissa tietojen antamiseen

henkilöstöryhmittäin eriteltynä olisi 25 §:n mukaan velvollisuus vasta muutosneuvotteluiden käymisen jälkeen.

20 § Muutosneuvotteluiden sisältö

-

21 § Toimintasuunnitelma ja toimintaperiaatteet

-

22 § Neuvotteluissa esitettävät ehdotukset ja vaihtoehtoiset ratkaisut

-

23 § Neuvotteluelvoituksen täytyminen

-

24 - 25 §: Neuvotteluiden kirjaaminen ja työnantajan selvitys

-

4 luku - Liikkeen luovutus, sulautuminen ja jakautuminen

Huomiot 26 - 28 §:stä ja niiden säännöskohtaisista perusteluista

-

5 luku - Henkilöstön edustus työnantajan hallinnossa

29 § Henkilöstön edustus työnantajan hallinnossa

Esitetty muutos on lakisystemaattisesti perusteltu ja tukee aiottuja tavoitteita yt-menettelyn tarkoituksen suhteen eli työntekijä- ja työnantajapuolen lähempää vuorovaikutusta.

30 § Sopimukseen perustuva henkilöstön edustus

-

31 § Lakiin perustuva henkilöstön edustus

-

32 § Henkilöstön edustajan kelpoisuus ja eroaminen

Ehdotetun lainkohdan sanamuoto näyttäisi perustuvan henkilöstön edustuksesta yritysten hallinnossa annetun lain (725/1990) 6 §:ään, jonka sanamuoto on perustunut aikaisempaan osakeyhtiölakiin. Hovioikeus kiinnittää huomiota siihen, että nyt esitetyn pykälän sanamuoto ei vastaa voimassa olevan osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 10 §:n 1 momentin säännöstä hallituksen jäsenen kelpoisuudesta. Hallituksen jäsenenä ei viimeksi mainitun säännöksen mukaan voi toimia sellainen sinänsä täysivaltainen henkilö, jolle on määrätty edunvalvoja. Pykälän sanamuotoa olisi tässä yhteydessä mahdollista päivittää nykyistä osakeyhtiölakia vastaavaksi.

33 § Henkilöstön edustajien vaalit

-

34 § Henkilöstön edustajan oikeudet, velvollisuudet ja vastuut

-

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

-

42 § Työneuvoston lausunto

-

43 § Valvonta

-

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

Tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan kannalta lain seuraamusjärjestelmää koskevat säännökset ovat erityisen merkittäviä. Esityksen mukaan hyvityksen käyttöala säilyisi ennallaan, eikä tarkoitus ole muuttaa nykytilaa hyvityksen luonteen tai sen määräämiseen liittyvän menettelyn osalta.

Sääntelyn vaihtoehtona on esityksessä pohdittu myös rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusta, mikä olisi johtanut siihen, että keskeiset riitakysymykset tulisivat ratkaistaviksi hallinto-oikeuksissa. Kuten esityksessä todetaan (s. 66), tämä olisi uutta työoikeudellisissa kysymyksissä. Vaikka hallintolainkäyttö olisi kenties sovitettavissa yhteen yhteistoiminta-asiamiehen

roolin kanssa, ei tällainen melko laajakantoinen muutos ainakaan tässä vaiheessa vaikuta perustellulta.

Tuomioistuinten kannalta hyvitysjärjestelmän soveltamiseen ei sinänsä liity erityisiä ongelmia. Tulkinnallista selvyyttä hyvityksen määräämisperusteisiin ja niiden arviointiin on saatavissa esimerkiksi julkisalojen yt-menettelyjä koskeneista ennakkopäätöksistä KKO 2019:66 ja KKO 2020:7. Lisättäväksi esitetty arviointiperuste, loukkauksen moitittavuus, ei näyttäisi kuitenkaan tuovan tässä suhteessa merkittävää lisäarvoa. Moitittavuus on tavallisimmin yleiskäsite, jota voidaan tulkita hyvin laajasti. Kuvaavaa tässä suhteessa on, että esityksessä mainitaan työnantajan pyrkimys korjata virheitä sekä moitittavuuden arviointiin vaikuttavana osatekijänä että itsenäisenä arviointiperusteena (s. 148–149). Lakitekstin kannalta merkittävämpi muutos on se, että arviointiperusteiden luettelo jätettäisiin avoimeksi. Jo tämä mahdollistaa sen, että työnantajan menettelyn moitittavuutta voitaisiin arvioida nykyistä monipuolisemmin.

Moitittavuutta koskevalla kriteerillä on haluttu korostaa sitä, että huomioon voitaisiin ottaa työnantajan laiminlyömän menettelyn lisäksi tarkemmin työnantajan toiminta vallinneissa olosuhteissa. Erityisesti noudatettavan menettelyn tulkinnanvaraisuus voitaisiin ottaa arvioinnissa huomioon. Koska esityksessä on haluttu lisätä yt-menettelyn joustavuutta muun ohella monin tulkinnanvaraisin säännöksiin, saattaa tosiasiallisena seurauksena olla hyvityksen soveltamisalan kaventuminen. Moitittavuus lienee tarkoitettu merkittäväksi perusteeksi arvioitaessa myös sitä, onko hyvityksen tuomitsemiselle lainkaan edellytyksiä vai onko loukkausta pidettävä vähäisenä. Esitetty sääntelyratkaisu voi osoittautua vaikeasti sovellettavaksi ja se on omiaan johtamaan erilaisiin painotuksiin, kunnes korkeimman oikeuden ennakkopäätökset alkavat riittävästi ohjata tulkintaa. Moitittavuuden arviointiin liittyvää tulkinnanvaraisuutta ei kuitenkaan voida kokonaan poistaa. Hyvityksen tuomitsemisen perusteita olisi aiheutta täsmentää vähintään esitöissä, jotta oikeuskäytäntö olisi yhtenäistä ja ennustettavaa.

46 §: Rangaistussäännökset

Lakiehdotuksen eräs lainkäyttöviranomaisten kannalta periaatteellisesti merkittävä laajennus koskee rikosoikeudellista vastuuta, joka kytkeytyy yt-asiamiehen kehotukseen. Vaasan hovioikeus huomauttaa ensinnäkin, että kehotuksesta voi valittaa hallinto-oikeuteen sekä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (s. 63–64). Esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, onko yt-asiamiehen antaman kehotuksen oltava lainvoimainen, jotta sen laiminlyönti olisi rangaistavaa. Ilmeisesti näin ei ole tarkoitettu säättää, mutta kahden rinnakkaisen prosessin mahdollisuus on omiaan aiheuttamaan prosessuaalisia haasteita ja mahdollisia viivästyksiä. Tästä kysymyksestä olisi syytä lausua tarkemmin.

Rangaistussäännös noudattaa blankorangaistustekniikkaa, mihin nähden on perusteltua, että yhteistoiminta-asiamiehestä annettuun lakiin esitetään lisättäväksi vaatimus kehotuksen täsmällisyydestä (ehdotettu 6 §:n 2 momentti).

47 §: Uhkasakko

-

7 luku - Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

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

-

Liitelait

Huomionne esityksen liitelaista nro 2 - 34 ja niiden perusteluista

-

Holm Tiina

Vaasan hovioikeus - Lausunnon ovat valmistelleet hovioikeuden esittelijä
Matti Märsy sekä asessori Jurkka Jämsä.