

Tarja Kröger
Hallitusneuvos
Työ- ja elinkeinoministeriö

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain ja yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Esityksen tausta

Koronavirusepidemia ja sen rajoittamistoimet ovat johtaneet tilanteeseen, jossa yritysten taloudelliset toimintaedellytykset ja näin ollen myös työn tarjoamisen edellytykset ovat heikentyneet voimakkaasti lyhyessä ajassa. Tästä syystä yritysten on ollut välttämätöntä ryhtyä sopeuttamaan toimintaansa. Työ- ja elinkeinotoimistolle tehtävien lomautusilmoitusten määrä on kasvanut erittäin nopeasti maaliskuun alkupuoliskolta lähtien, ja osa yrityksistä on joutunut turvautumaan lomautusten sijasta myös irtisanomisiin. Yhteistoimintaneuvotteluita on vireillä yhä useammassa yrityksessä.

Työmarkkinakeskusjärjestöt EK, KT, SAK, STTK ja Akava tekivät 18.3.2020 hallitukselle esityksen toimenpiteistä yritystoiminnan, työllisyyden ja toimeentulon turvaamiseksi koronavirusepidemian aiheuttamassa talouskriisissä. Järjestöjen mukaan koronavirusepidemian seurauksena Suomen talous on ajautunut tilanteeseen, joka vaarantaa yritystoiminnan edellytykset, työllisyyden ja ihmisten toimeentulon. Tämän vuoksi työmarkkinoiden keskusjärjestöt ovat yhdessä tehneet esityksen toimista, joilla alennetaan työllistämisen kustannuksia, joustavoitetaan työlainsäädäntöä ja parannetaan työttömiksi tai lomautetuiksi joutuneiden palkansaajien sosiaaliturvaa.

Hallituspuolueiden puheenjohtajat linjasivat 19.3.2020 ne toimet, joiden osalta työmarkkinakeskusjärjestöjen esitykseen pohjautuen valmistellaan hallituksen esitys työsopimuslain, merityösopimuslain ja yhteistoimintalain muuttamisesta.

Esitettävät muutokset vastaavat pääosin työmarkkinakeskusjärjestöjen 18.3.2020 ehdottamia toimenpiteitä. Lain voimassaoloajan osalta on kuitenkin eroavuus. Järjestöt ehdottivat, että muutokset olisivat voimassa vuoden 2020 loppuun. Tässä esityksessä väliaikaisen lain voimassaolo ulottuisi kesäkuun 2020 loppuun.

Esityksen sisältö

Esitykseen sisältyviä muutoksia sovellettaisiin yksityisellä sektorilla. Ulkopuolelle jäisivät työsuhteet, joissa työnantajana on valtio, kunta, kuntayhtymä, Kansaneläkelaitos, evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkko tai Ahvenanmaan maakuntahallitus.

Lomautusilmoitusaika lyhentyy

Hallituksen esityksen mukaan työntekijän lomautusta edeltävää lomautusilmoitusaikaa lyhennetään 14 päivästä viiteen päivään. Työnantajan olisi toisin sanoen ilmoitettava lomauttamisesta työntekijälle viimeistään viisi päivää ennen lomautuksen alkamista.

Yhteistoimintalain neuvotteluaikojen lyhentäminen lomautusta koskevissa neuvotteluissa

Samoin lomautusta koskevien yhteistoimintaneuvotteluiden kestoajaa ehdotetaan lyhennettäväksi. Työnantajan harkitessa yhden tai useamman työntekijän lomauttamista, katsottaisiin työnantajan täyttäneen neuvotteluvollisuutensa jo silloin, kun neuvotteluja olisi käyty vähintään viisi päivää neuvottelujen aloittamisesta. Viiden päivän neuvotteluaika koskisi kaikkia työnantajan harkitsemia lomautuksia. Aikaisemmin neuvotteluaika on ollut vähintään 14 päivää tai kuusi viikkoa, riippuen lomautettavien työntekijöiden määrästä tai harkinnassa olevien lomautusten kestosta.

Tällä lailla ei tehdä muutoksia neuvotteluaikoihin työnantajan harkitessa irtisanomisia tai osakaistamisia.

Lomautus määräaikaissa työsuhteissa

Esityksen mukaan työnantajalla olisi jatkossa oikeus lomauttaa määräaikaissa työsuhteessa työskentelevä työntekijä samoilla edellytyksillä kuin työntekijä, joka on toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa.

Määräaikainen työntekijä voidaan väliaikaisen lain voimassa ollessa lomauttaa silloin,

- 1) kun työnantajalla on taloudellinen tai tuotannollinen irtisanomisperuste.
- 2) jos työ tai työnantajan edellytykset tarjota työtä ovat vähentyneet tilapäisesti eikä työnantaja voi kohtuudella järjestää työntekijälle muuta sopivaa työtä tai työnantajan tarpeita vastavaa koulutusta. Työn vähentyminen katsotaan tilapäiseksi, kun sen arvioidaan kestävän enintään 90 päivää.
- 3) Työnantaja ja työntekijä ovat sopineet määräaikaisesta lomauttamisesta tilanteessa, jossa se on tarpeen työnantajan toiminnan tai taloudellisen tilan vuoksi.

Esitystä ei sovelleta julkisella sektorilla. Valtioon, kuntaan, kuntayhtymään, Kansaneläkelaitokseen, evankelis-luterilaiseen kirkkoon, ortodoksiseen kirkkoon tai Ahvenanmaan maakuntahallitukseen määräaikaissa työsuhteessa oleva työntekijä voidaan lomauttaa ainoastaan silloin, kun määräaikaissa työsuhteessa oleva tekee työtä vakituisen työntekijän sijaisena ja työnantajalla on oikeus lomauttaa kyseinen vakituinen työntekijä.

Koeaikapurku tuta-perusteella

Koeaikaa koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että työnantaja saa purkaa koeajalla olevan työntekijän työsopimuksen työsopimuslain tarkoittamalla taloudellisella tai tuotannollisella perusteella. Taloudellisella tai tuotannollisella perusteella tarkoitetaan sitä, että työnantajan tarjolla oleva työ on taloudellisista, tuotannollisista tai työnantajan toiminnan uudelleenjärjestelyistä johtuvista syistä vähentynyt olennaisesti ja pysyvästi. Ennen koeaikapurun toteuttamista työnantajan on kuitenkin selvitettävä, olisiko työsopimuksen purkaminen mahdollista välttää sijoittamalla tai kouluttamalla työntekijä toisiin tehtäviin.

Koeaikapurun perusteella työsuhde päättyy purkamisilmoituksen jälkeen välittömästi eikä lain tai sopimuksen mukaista irtisanomisaikaa noudateta. Vastaavin perustein voidaan purkaa myös työsuopimukseen perustuva oppisopimus silloin, kun oppisopimukseen liittyy koeaika.

Takaisinottovelvollisuusajan pidentäminen 9 kuukauteen

Työsopimuslain ja merityösopimuslain mukaista takaisinottovelvollisuusajaa ehdotetaan pidennettäväksi neljästä tai kuudesta kuukaudesta yhdeksään kuukauteen. Ehdotettu pidempi takaisinottovelvollisuusajaa koskee kaikkia lain voimassaolon aikana taloudellisella tai tuotannollisella perusteella irtisanottuja työntekijöitä riippumatta työntekijän työsuhteen kestosta.

Takaisinottovelvollisuus tarkoittaa sitä, että työnantajan on tarjottava työtä tuotannollisella tai taloudellisella perusteella irtisanomalleen, työ- ja elinkeinotoimistosta edelleen työtä hakevalle entiselle työntekijälleen, jos työnantaja tarvitsee työntekijöitä yhdeksän kuukauden kuluessa työsuhteen päättymisestä samoihin tai samankaltaisiin tehtäviin, joita irtisanottu työntekijä oli tehnyt. Tämä velvollisuus koskee vastaavasti myös liikkeen luovutuksensaajaa silloin, kun luovuttaja on irtisanonut työntekijän työsuhteen päättymään ennen luovutushetkeä.

Merityösopimuslaissa tarkoitetut työsuhteet

Merityösopimuslakiin ehdotetaan vastaavia muutoksia kuin työsuopimuslakiin. Myös yhteistoimintalakiin ehdotettu muutos koskee merityösuhteita.

Suhde työehtosopimukseen

Esityksellä ei puututa työnantaja- ja työntekijäliittojen sopimuskompetenssiin. Lomautusilmoitusajasta, yhteistoimintalain neuvotteluajasta ja takaisinottovelvollisuudesta saa edelleen sopia laista poiketen valtakunnallisten työnantaja- ja työntekijäliittojen välisellä työehtosopimuksella. Työsuhteessa sovellettavalla työehtosopimuksella on siten etusija lain säännökseen verrattuna.

Työnantaja- ja työntekijäliitot ovat tehneet vastaavia muutoksia työehtosopimukseen. Näitä työehtosopimuksia sovelletaan myös järjestäytymättömissä yrityksissä, jos työehtosopimus on vahvistettu yleissitovaksi.

Muiden kuultavien huomiot

Lain voimassaoloaika

Väliaikaisen lain voimassaoloaikaan on esitetty huomautuksia. Työmarkkinajärjestöt ovat pitäneet perusteltuna lain voimaantulon ulottamista vuoden loppuun. Toiseksi on kiinnitetty huomiota siihen, että työläinsäädäntöön tehtävien muutosten ja työttömyysturvamuutosten voimassaoloajan pitäisi olla sama.

Soveltamisala

Lain ulkopuolelle on jätetty julkinen sektori. Tämä on määritelty kirjaamalla lakiin, että lakia ei sovelleta työsuhteissa, joissa työnantajana on valtio, kunta, kuntayhtymä, kirkot ja Ahvenanmaan maakuntahallitus. Lakia sovelletaan siis kokonaisuudessaan yksityisellä sektorilla, vaikka lain perusteluissa on yksinkertaisuuden vuoksi käytetty yleisesti yritystä esimerkkinä.

Määräaikaisten työntekijöiden lomauttaminen

Määräaikaisessa työsuhteessa olevan lomauttamista koskevan siirtymäsäännöksen mukaan ehdotettavan väliaikaisen lain voimassaoloaikana toteutettu lomautus jatkuu alkuperäisen ilmoituksen mukaan, voi siis jatkua myös lain voimassaolon päättymisen jälkeen. Tältä osin on todettava, että työnantajan seurattava lomautusperusteiden olemassaoloa koko lomautuksen ajan, jos työnantajalla on työtä tarjolla, lomautuksen perusteita ei ole. Määräaikaisen työntekijän osalta lomautus voi luonnollisesti jatkua vain määräaikaisen sopimuksen loppuun saakka, samoin tälle ajalle ulottuu lomautusperusteiden olemassaolon seuranta.

Koeaikapurku tuotannollisin tai taloudellisin perustein

Dosentti Jaana Paanetoja on katsonut, että säännösmuutokset olisi pitänyt muotoilla niin, että ne koskevat vain *koronaviruksesta johtuvaa työn ja työntarjoamisedellytysten vähenemistä*. Tällaisen perusteen kirjoittaminen olisi ollut epätarkoituksenmukaista ja kovin tulkinnanvaraista. Kysymys on siitä, että työnantajan edellytykset jatkaa työsuhdetta poikkeusolosuhteissa ovat vähentyneet eikä siitä, onko taustalla välittömästi koronavirus.

Suomen Yrittäjien lausunnossa on todettu, että koeaikapurkua koskevassa säännöksessä olisi pitänyt viitata tuotannollisten ja taloudellisten perusteiden osalta lomautussäännöksen 5 luvun 2 §:ssä käytettyyn viittaukseen eli mahdollistettu koeaikapurku myös väliaikaisen työn vähentymisen perusteella. TEM katsoo, että työsuhteen taloudellisista tai tuotannollisista irtisanomisperusteista on säädetty TSL 7 Luvun 3 §:ssä ja lomautusedellytykset ovat siitä erillään, sillä tuolloin kysymys on ainoastaan työsuhteeseen liittyvien velvoitteiden saattamisesta tietyksi ajaksi lepotilaan. Työmarkkinakeskusjärjestöjen sopimuksen mukaan tarkoituksena oli kytkeä koeaikapurku nimenomaan taloudelliseen tai tuotannolliseen irtisanomisperusteeseen, ei työn väliaikaiseen vähentymiseen liittyvään lomauttamisperusteeseen.

Palkansaajapuolen ja Paanetojan lausunnoissa on todettu, että koeaikapurkua koskevassa säännöksessä pitäisi viitata työsopimuslain 7 luvun 3 §:n lisäksi 4 §:n (muun työn tarjoamisvelvollisuus ja koulutusvelvollisuus). Ehdotuksessa on noudatettu lain systematiikkaa: työsopimuslain 7 luvun 3 ja 4 §:iä luetaan yhdessä, siltä osin ei olla esittämässä muutosta. Myös lomautusperustetta koskevassa 5 luvun 2 §:ssä viitataan irtisanomisperusteen osalta vain 7 luvun 3 §:ään, eikä 3 §:n lisäksi 4 §:ään. Työsopimuslain 7 luvun 3 §:n mukaan työsuhteesta ei saa irtisanoa, jos työntekijä on sijoitettavissa tai koulutettavissa toisiin tehtäviin 7 luvun 4 §:ssä säädetyllä tavalla.

Palkansaajapuolen lausunnoissa katsotaan, että takaisinottovelvollisuus olisi pitänyt ulottaa myös koeaikapurkutilanteisiin (SAK, STTK). Työmarkkinakeskusjärjestöjen esityksen sanamuodon mukaan samoin kuin voimassa olevan lain mukaan takaisinottovelvollisuuden pidentäminen koskee tilanteita, jossa työntekijä on *irtisanottu* väliaikaisen lain aikana. Lisäksi koeaikapurku voi tulla kysymykseen silloin, kun työntekijän työsuhde on jatkunut suhteellisen lyhyen aikaa. Yhdeksän kuukauden mittainen takaisinottovelvollisuus olisi varsin pitkä näissä tilanteissa.

Lomautusilmoitusajan lyhentäminen

Paanetoja kiinnittää huomiota siihen, että lomautusilmoitus on annettava työntekijälle henkilökohtaisesti. Tältä osin esityksessä ei ehdoteta muutoksia.

Siirtymäsäännöksen mukaan työnantaja, joka on ilmoittanut työntekijälle lomauttamisesta ennen tämän lain voimaantuloa, saa väliaikaisen lain voimassa ollessa lomauttaa työntekijän, kun ilmoituksesta on kulunut vähintään viisi päivää. Työnantajan on kuitenkin ilmoitettava työntekijälle lomautusilmoitusajan lyhentämisestä viimeistään lomautuksen alkamista edeltävänä päivänä. Lomauttamisesta ilmoittamista viimeistään edellisenä päivänä on pidetty ongelmallisena. Toisaalta tässäkin tilanteessa on muistettava, että lomauttamisesta on ilmoitettava työntekijälle henkilökohtaisesti eli varmistettava, että hän saa tiedon lomautuksen alkamisajankohdasta.

Lain ja työehtosopimusten välinen suhde

Esityksellä ei puututa valtakunnallisten työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen väliseen oikeuteen poiketa laista työehtosopimuksin. Tätä on Suomen Yrittäjien taholta pidetty ongelmallisena, koska lain muutokset eivät sellaisenaan tule koskemaan kaikkia yrityksiä, vaan noudatettavaksi tulevat alakohtaisten työehtosopimusten määräykset lomautusilmoitusajoista, yhteistoimintalain neuvotteluajoista ja takaisinottovelvollisuudesta. Ongelmana on esitetty se, että kaikilla aloilla ei päästä asiasta ratkaisuun tai toisaalta näistä alakohtaisista sopimusmuutoksista ei saada riittävästi tietoa.

Työmarkkinoilla on tehty ripeästi uusia, väliaikaisen lain mukaisia työehtosopimusmuutoksia. Suurella todennäköisyydellä työehtosopimusten kattavuus on jo 80 %:ia työmarkkinoista ja osittain

vielä neuvotellaan. Lisäksi on ryhdytty toimiin, joilla työehtosopimusratkaisut viedään järjestöjen toimesta avoimille nettisivuille. Tietoja on tarkoitus julkaista myös työ- ja elinkeinoministeriön internet-sivuilla. Työ tältä osin on käynnissä.

Suomen Yrittäjät nosti esille kysymyksen lain enimmäispakottavuudesta, jolla työehtosopimusosapuolten sopimisvapautta olisi rajattu. Kysymys olisi ollut perustuslailla turvattuun työehtosopimusautonomiaan puuttumisesta. Koska työehtosopimustie on tässä yhteydessä nopeampi ja koska koko esitys perustuu työmarkkinakeskusjärjestöjen yhteiseen esitykseen hallitukselle, pidi esitettyä järjestelyä perusteltuna.

Säätämisyjärjestys

Paanetoja katsoo, että kun esityksessä ehdotetut säännökset koeajasta ja määräaikaisen työntekijän lomauttamista koskevat myös sellaisia työsopimuksia, joista on sovittu ennen lain voimaantuloa, niillä puututtaisiin jo olemassa olevien sopimussuhteiden sisältöön.

Työlainsäädäntö koskee työnantajan ja työntekijän välistä sopimussuhdetta ja siten työlainsäädännön muutokset kohdistetaan lähes aina olemassa oleviin työsuhteisiin eikä vasta lain voimaantulon jälkeen solmittuihin uusiin sopimuksiin. Koska työmarkkinoilla ehdottomasti valtaosa sopimuksista on toistaiseksi voimassa olevia, sääntelyn ulottaminen vain lain uusiin työsuhteisiin olisi erittäin ongelmallista esimerkiksi työntekijöiden yhdenvertaisuuden kannalta. Lisäksi on huomattava, että jos, sääntely kohdistettaisiin ainoastaan uusiin työsopimuksiin, koeaikapurkua ja määräaikaisen sopimuksen lomauttamista koskevat säännökset olisivat merkityksettömiä, koska uusia työsopimuksia näissä kriisioloissa ei juurikaan solmita. Lisäksi koeaikapurun osalta voi todeta, että tälläkin hetkellä koeaikaisen sopimuksen voi päättää tuotannollisin ja taloudellisin perustein irtisanomisaikaa noudattaen. Lomautusjärjestelyllä pyritään puolestaan turvaamaan työsuhteiden jatkuvuutta ja yritysten tulevia toimintaedellytyksiä. Määräaikaisen työntekijän lomauttamisedellytysten kirjaaminen lakiin on ainoa keino, jolla yrityksiä voidaan pelastaa aloilla, joilla on runsaasti määräaikaisia, sillä ilman tätä säännöstä yritysten palkanmaksuvelvollisuus olisi jatkunut koko määräaikaisen sopimussuhteen loppuun asti. Toisaalta muutoksella pyritään siihen, että yrittäjät uskaltavat palkata uusia työntekijöitä, kun siihen ilmaantuu tilaisuus.

TEM katsoo, että lakimuutokset ovat tehtävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä ja tarvetta perustuslakivaliokunnan käsittelyyn ei ole. Hallituksen esityksessä on kuvattu esityksen suhdetta perustuslakiin (9 luku). Kysymystä arvioitaessa on otettava huomioon sääntelyn tavoitteen hyväksyttävyyden (yritysten ja työpaikkojen pelastaminen) sekä sääntelyn oikeasuhtaisuus (laki on voimassa valmiuslain tarkoittamien poikkeusolojen aikana ja se on voimassa väliaikaisesti kolmen kuukauden ajan). Hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on otettava myös huomioon se, että työntekijän asemaa pyritään turvaamaan työttömyysturvalain muutoksilla, sopimusvapauden taannehtivalle rajoittamiselle arvioidaan olevan hyväksyttävät syyt.