



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/26295/2020-VNK-2

6.9.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi yhteistoimintalaksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Esitysluonnoksessa kuvataan esityksen taustaa, perusteluja, tavoitteita ja ehdotuksia toimenpiteistä. Lakiehdotusluonnoksessa käsitellään arvioita lakimuutoksen vaikutuksista useista keskeisistä näkökulmista mutta määrällisiä arvioita tulisi vielä täydentää.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi esittää vähintään suuntaa-antava arvio uudistuksen aiheuttamista kokonaiskustannuksista yrityssectorille.**
- ii) Uudistuksen hyödyistä yrityksille, palkansaajille ja julkiselle taloudelle tulisi esittää suuntaa-antavia määrällisiä arvioita.**
- iii) Ehdotettavien toimenpiteiden viranomaisvaikutuksista, etenkin yhteistointa-asiamiehen toimistolle aiheutuvista vaikutuksista, tulisi esittää tarkempia arvioita.**

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi yhteistoimintalaki, joka korvaisi voimassa olevan lain yhteistoiminnasta yrityksissä sekä henkilöstön edustuksesta yritysten hallinnossa annetun lain. Lisäksi ehdotetaan eräisiin muihin lakeihin edellä mainituista muutoksista johtuvia mukautuksia.

Esityksellä parannettaisiin henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia ja tiedonsaantia. Samalla hyödynnettäisiin sääntelytapaa, jolla työpaikat voisivat itse määrittää tarkemmin, mitä kysymyksiä yrityksen tai yhteisön ja työyhteisön kehittämiseksi on tarpeen käsitellä ja minkälaisissa menettelyissä asiat käsitellään.

Työnantajan ja henkilöstön edustajan olisi käytävä säännönmukaista vuoropuhelua. Vuoro-puhelu koskisi yrityksen tai yhteisön kehitysnäkymiä ja taloudellista tilannetta, työpaikan sääntöjä, käytäntöjä ja toimintaperiaatteita, työvoiman käyttötapoja ja henkilöstön rakennetta, osaamistarpeita ja

¹ Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö"- jaksosta.

osaamisen kehittämistä sekä työhyvinvoinnin ylläpitämistä ja edistämistä. Osana vuoropuhelua työnantaja laatisi yhteistyössä henkilöstön edustajan kanssa työyhteisön kehittämissuunnitelman työyhteisön suunnitelmalliseksi ja pitkäjänteiseksi kehittämiseksi.

Työnantajan työnjohtovallan piiriin kuuluvista olennaisista henkilöstövaikutuksista sekä työvoiman käytön vähentämisestä olisi käytävä muutosneuvottelut. Neuvottelumenettelyt vastaisivat pääpiirteissään voimassa olevaa lakia. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan vahvistettavaksi henkilöstön edustajan oikeutta tehdä neuvotteluiden kuluessa ehdotuksia ja esittää vaihtoehtoisia ratkaisuja sekä täsmennettäisiin neuvotteluiden käynnistämisen ajankohtaa.

Henkilöstön edustuksesta yritysten hallinnossa annettuun lakiin sisältyvät säännökset siirrettäisiin yhteistoimintalakiin. Säännökset, jotka koskevat henkilöstön edustuksen järjestämistä rajat ylittävässä yhtiöiden sulautumisissa tai jakautumisissa, siirrettäisiin kuitenkin henkilöstöedustuksesta eurooppayhtiössä (SE) ja eurooppaosuuskunnassa (SCE) annettuun lakiin. Samalla viimeksi mainitun lain nimikettä muutettaisiin vastaamaan sen muutettua sisältöä. Henkilöstön edustusta koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että henkilöstön edustus olisi järjestettävä toimielimessä, jossa tosiasiallisesti käsitellään tärkeitä liiketoimintaa, taloutta ja henkilöstön asemaa koskevia kysymyksiä.

Yhteistoimintalakia sovellettaisiin yrityksiin ja yhteisöihin, joiden palveluksessa työskentelee vähintään 20 työntekijää. Henkilöstön edustusta yritysten hallinnossa koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin yrityksiin, joiden Suomessa työskentelevien työntekijöiden määrä on vähintään 150.

Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa kuvataan sääntelyn nykytila, lakimuutoksen tausta ja tehtävät ehdotukset. Esitysluonnoksessa on myös käsitelty uudistuksen vaihtoehtoja, tosin varsin yleisluontoisesti. Vaihtoehtoisten ratkaisumallien vaikutuksista olisi myös voitu esittää vähintään suuntaa-antavia arvioita niiden kustannuksista ja hyödyistä ja verrata niitä esitysluonnoksen ehdotukseen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on aihepiirin kansainvälinen katsaus, joka sisältää kiinnostavia maakuvauskuksia. Maaesimerkit on poimittu lähinnä aiemmista selvityshenkilöiden raporteista. Esitysluonnoksessa olisi kuitenkin suositeltavaa kertoa, millä perusteella esimerkiksi kymmenet on valittu ja erityisesti, onko jonkin vertailumaan lainsäädäntö vaikuttanut ehdotettaviin ratkaisuihin. Kansainvälisiä käytäntöjä ja erityisesti niistä saatuja kokemuksia olisi suositeltavaa hyödyntää myös esitysluonnoksen vaikutusten arviointiosassa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on runsaasti viittauksia aihepiirin tutkimusjulkaisuihin ja että tutkimustietoa hyödynnetään esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa.

Käytettävissä olisi kuitenkin ollut eräitä tuoreita aihepiirin tutkimustuloksia, joita olisi voitu hyödyntää vaikutusten arvioinnissa².

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä uudistusta myös säädösten sujuvoittamisen näkökulmasta, koska ehdotuksella on vaikutuksia yritysten kustannuksiin jotka aiheutuvat sääntelytaakasta. Hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite helpottaa pitkäjänteisesti yritysten ja kansalaisten hallinnollisia velvoitteita. Sääntelyn sujuvoittamisella pyritään parantamaan lainsäädännön ymmärrettävyyttä, selkeyttä ja ennakoitavuutta³. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä lakiehdotuksen vaikutuksia myös näistä näkökulmista.

Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnoksessa noudatetaan vaikutusten esittämisessä oikeusministeriön ohjeen⁴ mallia vaikutusten ryhmittelystä: taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisiin, muut yhteiskunnalliset vaikutukset.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että uudistuksen niin sanotusta vuoropuheluelvoitteesta eri kokoisille yrityksille aiheutuvia kustannuksia on arvioitu TEM:n yritysvaikutusten arviointimallilla. Yrityskokoluokkien lisäksi esitysluonnoksesta ilmenee myös erot eri toimialoilla toimiville yrityksille. Nykyisellään laskelmat esittävät vaikutukset suhteutettuna yritysten liikevaihtoon mikä ei anna kuvaa uudistuksen kokonaisvaikutuksesta. Lisäksi olisi luontevaa, että arvioidut kustannusvaikutukset suhteutettaisiin paitsi liikevaihtoon myös työntekijämäärään.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää vähintään suuntaa-antava arvio uudistuksen kokonaiskustannuksesta yritystoiminnalle. Esitysluonnoksessa toistuu maininta tarkkojen arvioiden tekemisen vaikeudesta. Arviointineuvosto korostaa, että esitysluonnoksessa ei tarvitse esittää tarkkoja arvioita vaan myös karkeat arviot vaihteluvälejä hyödyntämällä ovat arvokkaita uudistuksen mittaluokan ymmärtämisen kannalta. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa esitetään runsaasti tietoja, joita olisi mahdollista hyödyntää suuntaa-antavien kokonaiskustannusvaikutusten arvioimisessa. Arviossa voisi hyödyntää muun muassa TEM:n laskentamallilla tehtyjä laskelmia, aiempia kokemuksia yhteistoiminnan järjestämisestä yrityksissä sekä muita laskentaoletuksia.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen liiteosassa on esitetty käytettyjä laskentaoletuksia. Vaikutusarvioita koskevissa laskelmissa käytetyt oletukset tulisi esittää mahdollisimman läpinäkyvästi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää määrällisiä arvioita nykyisen yhteistoimintalain aiheuttamista kustannuksista yrityksille.

² Esimerkiksi Jäger, S., Schoefer, B., ja Heinig, Jörg (2021): Labor in the Boardroom, The Quarterly Journal of Economics, Volume 136, Issue 2, May 2021, Pages 669–725, <https://doi.org/10.1093/qje/qjaa038>, sekä Harju, J., Jäger, S., ja Schoefer, B (2021): Voice at Work, NBER Working Paper No. 28522 March 2021, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28522/w28522.pdf.

³ Työ- ja elinkeinoministeriön internet-sivut: <https://tem.fi/saantelyn-keventaminen> (vierailtu 2.9.2021).

⁴ Oikeusministeriö (2017): Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, Oikeusministeriön julkaisu 2007:6, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta puuttuvat määrälliset arviot uudistuksen hyödyistä. Myös laadullista vaikutusarviointia uudistuksen hyödyistä tulisi vielä täydentää. Esitysluonnoksessa ei nykyisellään esimerkiksi riittävästi avata mahdollista kausaali- ja vaikutusketjua ehdotetun uuden sääntelyn ja yritysten tuloksellisuuden ja työntekijöiden hyvinvoinnin välillä. Esitysluonnoksessa tulisi lisäksi esittää suuntaa-antavia määrällisiä arvioita uudistuksen hyödyistä yrityksille, palkansaajille ja julkiselle taloudelle. Esitysluonnoksen nykyisessä versiossa arvioidaan esimerkiksi, että uudistuksella olisi myönteisiä vaikutuksia työhyvinvointiin ja työssäjaksamiseen. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan ilmene, miten merkittäviä nämä vaikutukset olisivat. Samaten esitysluonnoksessa arvioidaan, että uudistuksella voitaisiin edistää paikallista sopimista työpaikoilla, mikä voisi johtaa korkeampaan tuotavuuteen ja korkeampaan keskimääräiseen palkkatasoon sekä työllisyyden vahvistumiseen. Myöskään näiden vaikutusten mittaluokasta ei esitetä arvioita.

Arviointineuvosto katsoo, että yritysvaikutusten ohella esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia myös julkiselle taloudelle.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että myös uudistuksen viranomaisvaikutuksista, etenkin yhteistoiminta-asiamiehen toimistolle aiheutuvista vaikutuksista, tulisi esittää määrällisiä arvioita (kustannukset ja tuotokset). Lisäksi tulisi esittää arvio ehdotetun muutoksen vaikutuksesta viranomaisten väliseen yhteistyöhön.

2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarvioissa tulisi olla erillinen ”Muut yhteiskunnalliset vaikutukset” –jakso, kuten oikeusministeriön säädösvaikutusten arviointiohjeessa todetaan. Tähän jaksoon tulisi siirtää ja täydentää vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon, vaikutukset työelämään ja työllisyyteen, sekä vaikutukset työkykyyn.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi yhteistoimintalaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 1.7.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain¹ säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 6. syyskuuta 2021

Leila Kostianen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

ⁱ Arviointineuvoston käyttämät lausumat ovat:

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.