

TYÖNEUVOSTO
Ratakatu 3, PL 32
00023 Valtioneuvosto
puh. 09 - 645 593

LAUSUNTO

28.5.2012

TN 1449-12
Ään. 4-3
4/2012

Lausunnonpyytäjä:

Yhteistoiminta-asiamies Helena Lamponen, työ- ja elinkeinoministeriö

Asia:

Yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain (334/2007) soveltaminen tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan toimistoon. Yrityksen käsite.

Vireille:

21.3.2012

Lausuntopyyntö

Yhteistoiminta-asiamies on pyytänyt työneuvostolta lausuntoa siitä, sovelletaanko yhteistoiminnasta yrityksissä annettua lakia (334/2007), jäljempänä yhteistoimintalaki, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan toimiston henkilökuntaan. Yhteistoiminta-asiamies on kertonut, että hänelle on tullut yleinen tiedustelu asiasta. Tiedustelu ei liity mihinkään yksilöitävään erimielisyyteen, vaan se on tehty muun muassa sen selvittämiseksi, tuleeko tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan toimistossa laatia vuosittain yhteistoimintaneuvotteluissa henkilöstösuunnitelma ja koulutustavoitteet sekä koskeeko toimistoa yhteistoimintalain 6 luvussa säädetty neuvottelumenettely. Yhteistoiminta-asiamiehen mukaan asiaan ei saa yksiselitteistä vastausta yhteistoimintalaista, sen esitöistä eikä oikeuskäytännöstä.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta säädetään lailla tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta (1316/2010) ja lautakunnan sisäistä työskentelyä varten on hyväksytty työjärjestys. Lautakunta on ensimmäinen muutoksenhakuaste muun muassa tapaturmavakuutuslain (608/1948) mukaisissa asioissa. Lautakunnan päätöksestä voi valittaa vakuutusoikeuteen ja vakuutusoikeuden päätöksestä korkeimpaan oikeuteen. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan lainvoimainen päätös pannaan täytäntöön kuten riita-asiassa annettu lainvoimainen tuomio. Valtioneuvosto nimittää sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan toistaiseksi ja muut jäsenet viideksi vuodeksi kerrallaan. Asian käsittelyyn muutoksenhakulautakunnassa sovelletaan hallintolainkäyttölakia, jollei erikseen toisin säädetä. Muutoksenhakulautakunnan toiminta rahoitetaan lakisääteistä tapaturmavakuutustoimintaa harjoittavilta vakuutuslaitoksilta perittävillä oikeushallintomaksuilla.

Maksujen yhteismäärä vastaa niitä kokonaiskustannuksia, jotka aiheutuvat muutoksenhakulautakunnalle säädettyjen muutoksenhakua koskevien tehtävien hoitamisesta.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa on erillinen toimisto, jossa muun muassa valmistellaan lautakunnassa käsiteltävät asiat ennen lautakunnan istuntoa ja hoidetaan päätöksenteon jälkeiset tehtävät. Toimistossa hoidetaan myös juoksevat asiat ja asiakaspalvelu. Toimistossa on 28 työsopimussuhteista työntekijää. Heihin sovelletaan palkkausjärjestelmää koskevaa työehtosopimusta, joka on solmittu Ylemmät Toimihenkilöt YTN ry:n kanssa. Työntekijöihin kuuluvat 12 esittelijää, seitsemän valmistelijaa, toimistopäällikkö, kolme toimistosihteerä ja neljä tekstinkäsittelijää. Puheenjohtajan palvelussuhteen laatu ei ole tiedossa.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ei sovelleta yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia (657/1988), koska lautakunta ei ole valtion virasto tai laitos.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan kuuleminen

Työneuvosto on varannut tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalle tilaisuuden tulla kuulluksi asiassa. Lautakunnan puheenjohtaja on ilmoittanut, ettei lautakunta lausu asiassa.

TYÖNEUVOSTON LAUSUNTO

1. Lausunnon kohde

Asiassa on kysymys siitä, mitä yhteistoimintalain 3 §:ssä tarkoitetaan yrityksellä, ts. onko tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta (toimisto) yhteistoimintalaissa tarkoitettu yritys. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta on ensimmäinen muutoksenhakuaste tapaturmavakuutuslain (608/1948) mukaisissa asioissa ja sen toiminnasta on säädetty lailla (1316/2010). Muutoksenhakulautakunta ei kuulu valtion hallintoon, vaan sen toiminta rahoitetaan lakisääteistä tapaturmavakuutustoimintaa harjoittavilta vakuutuslaitoksilta perittävillä oikeushallintomaksuilla. Maksujen yhteismäärä vastaa niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat muutoksenhakulautakunnalle säädettyjen tehtävien hoitamisesta. Lautakunta koostuu valtioneuvoston nimittämistä puheenjohtajasta ja jäsenistä. Lautakunnan yhteydessä on toimisto, jossa työskentelee yli 20 työsuhhteessa olevaa työntekijää.

Yhteistoimintalain soveltamisalaan kuuluvan yhteisön on oltava itsenäinen oikeushenkilö. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan toimisto ei esitetyn selvityksen mukaan täytä tätä vaatimusta, vaan se on lautakuntaan kuuluva osa. Toimistosta ei ole säädetty, mutta sen henkilöstöä koskevia määräyksiä on lautakunnan työjärjestyksessä. Näin ollen työneuvosto tarkasteleekin lau-

sunnossaan, onko tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta sellainen yhteistoimintalaissa tarkoitettu yritys, jonka toimistossa työskentelevään työsuhteiseen henkilöstöön olisi sovellettava yhteistoimintalakia.

2. Yhteistoimintalain soveltamisalasta

Yhteistoimintalain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan yrityksessä, jonka työsuhteessa olevien työntekijöiden määrä säännöllisesti on vähintään 20. Yrityksen käsitteestä säädetään lain 3 §:ssä. Sen mukaan yrityksellä tarkoitetaan yhteisöä, säätiötä ja luonnollista henkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa riippumatta siitä, onko toiminta tarkoitettu voittoa tuottavaksi. Lain piiriin kuuluvat näin ollen erilaiset yhtiöt sekä kaikki sellaiset yhteisöt, säätiöt ja luonnolliset henkilöt, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa riippumatta siitä, tuottaako toiminta voittoa. Arvioitaessa lain soveltamisalaa ratkaisevaa on tosiasiallisen toiminnan luonne eivätkä sen taloudelliset tavoitteet tai rahoitustapa. Silläkään, mikä taho toimintaa rahoittaa, ei ole merkitystä (HE 254/2006, s. 41). Yhteistoimintalain 2 ja 3 §:ssä säännellään lain yleinen soveltamisala. Lain 4 §:ssä on säädetty soveltamisalan poikkeuksista. Yhteistoimintalaki ei sovellu muun ohessa niihin valtion virastoihin ja laitoksiin, joissa sovelletaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia. Yhteistoimintalain säättämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että kansaneläkelaitos ei kuulu lain 4 §:ssä tarkoitettujen poikkeusten joukkoon, vaan siihen sovelletaan yhteistoimintalakia sen 3 §:n mukaan (HE 254/2006, s. 41).

Yhteistoimintalain 3 §:n säännöksellä laajennettiin yhteistoimintalain soveltamisalaa siitä, mikä se oli vuoden 1978 yhteistoimintalain aikana. Kumottu vuoden 1978 yhteistoimintalaki ei soveltunut muun muassa yksityisoikeudelliseen kulttuuripalveluja tuottavaan säätiöön, koska sen toiminta tapahtui pääasiallisesti valtion varoin eikä toiminta näin ollen ollut taloudellista toimintaa (TN 1155-84). Laki ei soveltunut myöskään nuorisotoimintaa harjoittavaan liittoon, koska sen toiminta ei ollut palvelujen tai muiden hyödykkeiden myynnistä saatuihin tuloihin perustuvaa liike- tai ansiotoimintaa, vaan pääosin julkisin varoin rahoitettua nuorisotyötä (TN 1323-95). Voimassa olevaa yhteistoimintalakia sovelletaan sitä vastoin muun ohessa kulttuuripalveluja ja muita palveluja tarjoaviin laitoksiin ja muihin vastaaviin laitoksiin niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta. Lakia sovelletaan myös muihin yhteisöihin, joilla on taloudellista toimintaa. Tällaisia palveluja tuottavia ja siten laissa tarkoitettua taloudellista toimintaa harjoittavia yhteisöjä ovat lakia koskevan hallituksen esityksen ja komiteanmietinnön mukaan muun muassa työmarkkinajärjestöt, hoi-

va-, sosiaali- ja koulutuspalveluja tarjoavat yhdistykset, säätiöt tai muut yhteisöt (HE 254/2006, s. 41 ja yhteistoimintalakikomiteanmietintö, 12.6.2006, s. 44).

3. Arviointia

Yhteistoimintalain tarkoituksena on yhteistoimintalain 1 §:n mukaan edistää yrityksen ja sen henkilöstön välisiä vuorovaikutuksellisia yhteistoimintamenettelyjä, jotka perustuvat henkilöstölle oikea-aikaisesti annettuihin riittäviin tietoihin yrityksen tilasta ja sen suunnitelmista. Laissa käytetään yritys-käsitettä, mutta sillä ei tarkoiteta yksinomaan yrityksiä. Yhteistoimintalain soveltamisalaan ja yritys-käsitteen piiriin kuuluvat yritysten ohella myös luonnollisen henkilön, yhdistysten ja säätiöiden toiminta. Yhteistoimintalain 2 ja 3 §:ssä on säädetty lain yleisistä soveltamisedellytyksistä ja lain 4 §:ssä lain ulkopuolelle jäävistä työnantajista.

Yhteistoimintalain 3 §:n sanamuodon ja lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lain soveltamisalaan kuuluvan työnantajan toiminnan on oltava taloudellista. Taloudellisen toiminnan määrittely ei kuitenkaan ole laissa tai sen esitöissä tarkkarajaista. Yhtäältä taloudellinen toiminta rinnastetaan palvelujen tuottamiseen ja toisaalta vaatimuksena näyttäisi olevan teollisen toiminnan, palvelutoiminnan tai muun taloudellisen toiminnan harjoittaminen (HE 254/2006, s. 41). Yhteistoimintalain soveltamisala on laajempi kuin vuoden 1978 yhteistoimintalain soveltamisala. Lakia sovelletaan myös yhteisöön, jonka toiminta ei perustu palvelujen tai muiden hyödykkeiden myynnistä saatuihin tuloihin eikä ole liike- tai ansiotoimintaa, vaan jonka toimintaa rahoitetaan pääosin valtion varoin. Mainitussa hallituksen esityksessä korostetaan myös tosiasiallisen toiminnan luonnetta, ei toiminnan taloudellisia tavoitteita tai rahoitustapaa. Taloudellisen toiminnan käsite jää lain ja sen esitöiden perusteella epäselväksi. Kun taloudellisen toiminnan vaatimus erityisesti mainitaan yhteistoimintalain 3 §:n tekstissä ja sitä korostetaan lain esitöissä, on taloudellisen toiminnan harjoittamiselle annettava myös merkityssisältöä arvioitaessa yhteistoimintalain soveltamisalaa. Hallituksen esityksessä laiksi tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta on todettu, että muutoksenhakulautakuntaa voidaan erikoistumisensa puolesta verrata erityistuomioistuimeen (HE 218/2010, s. 4). Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan toiminta on pitkälti rinnastettavissa tuomioistuinten toimintaan. Se tekee päätöksiä, jotka ovat täytäntöön pantavissa kuten riita-asiassa annettu lainvoimainen tuomio. Lautakunnassa sovelletaan hallintolainkäyttölakia sen toimivaltaan kuuluvia asioita ratkaistaessa. Lautakunnan toiminta on lainkäyttöä. Kysymys ei ole yhteistoimintalaissa tarkoitettua palvelujen tuottamisesta. Lautakunnan harjoittamaa lainkäyttöä ei voida pitää yhteistoimintalaissa tarkoitettuna taloudellisena toimintana.

4. Lopputulos

Edellä esitetyn perusteella työneuvosto katsoo, että tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan toimistossa työskentelevään työsuhteiseen henkilöstöön ei ole sovellettava yhteistoimintalakea (334/2007).

5. Sovelletut oikeusohjeet

Yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain (334/2007) 2–4 ja 6 §.

Äänestys

Lausunto (4–3) perustuu puheenjohtaja Pärnäsen, jäsenten Hietala ja Niittylä sekä varajäsen Mohsenin mielipiteeseen.

Esittelijä Paanetoja esitti eriävän mielipiteensä, johon jäsenet Ahonen, Meklin ja Myyri-Partanen yhtyivät.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Kertoelmaosa ja työneuvoston lausunnot kohdat 1–2 ja 5 ovat samansisältöiset kuin työneuvoston enemmistön hyväksymässä lausunnossa.

3. Arviointia

Yhteistoimintalain tarkoituksena on yhteistoimintalain 1 §:n mukaan edistää yrityksen ja sen henkilöstön välisiä vuorovaikutuksellisia yhteistoimintamenettelyjä, jotka perustuvat henkilöstölle oikea-aikaisesti annettuihin riittäviin tietoihin yrityksen tilasta ja sen suunnitelmista. Laissa käytetään yritys-käsitettä, mutta sillä ei tarkoiteta yksinomaan yrityksiä. Yhteistoimintalain soveltamisalaan ja yritys-käsitteen piiriin kuuluvat yritysten ohella myös luonnollisen henkilön, yhdistysten, säätiöiden ja muiden yhteisöjen toiminta. Yhteistoimintalain 2 ja 3 §:ssä on säädetty lain yleisistä soveltamisalalytyksistä ja lain 4 §:ssä on säädetty tyhjentävästi lain ulkopuolelle jäävistä työnantajista. Yhteistoimintalain soveltamisala on yleinen ja lain on katsottava soveltuvan kaikkiin niihin työnantajiin, jotka eivät jää soveltamisalan ulkopuolelle lain 4 §:n perusteella – edellyttäen tietenkin, että yhteistoimintalaissa säädettyt muut soveltamisalalytykset täyttyvät.

Yhteistoimintalain 3 §:n sanamuodon ja lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lain soveltamisalaan kuuluvan työnantajan toiminnan on oltava taloudellista. Taloudellisen toiminnan käsitettä ei ole määritelty yhteistoimintalaissa. Myöskään lain esitöissä ei ole täsmällisesti määritelty sitä, minkälaista työnantajan toiminnan tulee olla, jotta se voidaan katsoa yhteistoimintalain tarkoittamalla tavalla taloudelliseksi toiminnaksi. Yhtäältä taloudellinen toiminta rinnastetaan palvelujen tuottamiseen ja toisaalta vaatimuksena näyttäisi olevan teollisen toiminnan, palvelutoiminnan tai muun taloudellisen toiminnan harjoittaminen (HE 254/2006, s. 41). Yhteistoimintalain soveltamisala on kuitenkin selkeästi laajempi kuin vuoden 1978 yhteistoimintalain soveltamisala. Vuoden 1978 yhteistoimintalain osalta oikeuskäytännössä oli katsottu, ettei laki tullut sovellettavaksi muun muassa sellaisen työnantajaan, jonka toimintaa ei pidetty taloudellisena, koska työnantajayhteisö ei tuottanut palveluja tai yhteisön toimintaa ei pidetty palvelujen tai muiden hyödykkeiden myynnistä saatuihin tuloihin perustuvana liike- tai ansiotoimintana. Lainvalmisteluaineistosta käy ilmi, että yhteistoimintalain uudistamisen yhteydessä oli selvästi tarkoitus poistaa niitä vuoden 1978 yhteistoimintalain soveltamiseen liittyviä rajoituksia, jotka kävivät ilmi vanhaa yhteistoimintalakia koskevasta oikeuskäytännöstä ja työneuvoston lausunnoista. Näin ollen yhteistoimintalakia sovelletaan myös yhteisöön, jonka toiminta ei perustu palvelujen tai muiden hyödykkeiden myynnistä saatuihin tuloihin eikä ole liike- tai ansiotoimintaa, vaan jonka toimintaa rahoitetaan pääosin valtion varoin. Mainingissa hallituksen esityksessä korostetaan myös tosiasiallisen toiminnan luonnetta, ei toiminnan taloudellisia tavoitteita tai rahoitustapaa. Yhteistoimintalain soveltamisalan on katsottava tarkoitetun sillä tavoin kattavaksi, että sen ulkopuolelle jäävät vain lain 4 §:ssä säädetty tapaukset. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ei kuulu näiden yhteistoimintalain 4 §:ssä säädettyjen poikkeusten joukkoon.

4. Lopputulos

Edellä esitetyn perusteella työneuvosto katsoo, että tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan toimistossa työskentelevään työsuhteiseen henkilöstöön on sovellettava yhteistoimintalakia (334/2007), mikäli henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 20.