

Asia: VN/20373/2025

Lausuntopyyntö: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain kumoamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleiset kommentit esityksestä

Yleiset kommentit

Pyydettyinä lausuntonaan Palkansaajakeskusjärjestöt SAK, Akava ja STTK lausuvat seuraavaa:

Esitysluonnoksessa ehdotetaan työneuvoston lakkauttamiseen liittyviä lainsäädäntömuutoksia. Työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annettu laki ehdotetaan kumottavaksi. Työneuvoston tehtävänä on toimia oikaisuvaatimusviranomaisena eräissä aluehallintoviraston työlainsäädäntöä koskevissa poikkeuslupapäätöksissä ja antaa lausuntoja työlainsäädännön soveltamisesta ja tulkinnasta.

Esityksen mukaan työneuvoston lausuntotehtävistä luovuttaisiin kokonaisuudessaan ja oikaisuvaatimustehtävät siirrettäisiin poikkeuslupa-asian ratkaisevalle 1.1.2026 aloittavalle Lupa- ja valvontavirastolle, jonka päätöksiin voitaisiin hakea muutosta työtuomioistuimelta. Työneuvoston lakkauttamista perustellaan valtionhallinnon säästötarpeilla.

Palkansaajakeskusjärjestöt SAK, Akava ja STTK vastustavat mietinnössä esitettyä työneuvoston lakkauttamista seuraavin perustein.

Työneuvosto matalan kynnyksen oikeusturvakeinona

Palkansaajakeskusjärjestöt korostavat, että työneuvostolla on kaksi yhtä tärkeää tehtävää. Työneuvosto toimii yhtäältä oikaisuviranomaisena ja muutoksenhakuasteena eräissä poikkeuslupa-

asioissa ja toisaalta antaa hallintoviranomaisena oikeudellisesti sitomattoman lausunnon eräiden työlakien soveltamisesta ja tulkinnasta.

Oikaisuvaatimusmenettely

Työneuvoston lakisääteinen tehtävä on toimia oikaisuviranomaisena ja muutoksenhakuasteena poikkeuslupa-asioissa, jotka koskevat työaikalain 39 § ja nuorista työntekijöistä annetun lain 15 §. Näissä asioissa työneuvostolla on toimivalta antaa erityisessä suppeassa kokoonpanossa sitova hallintopäätös.

Nyt työaikalain 39 §:ään ja nuorista työntekijöistä annetun lain 15 §:ään liittyvät oikaisuvaatimustehtävät ehdotetaan siirrettäväksi 1.1.2026 toimintansa aloittavalle Lupa- ja valvontavirastolle. Lupa- ja valvontaviraston oikaisuvaatimus päätöksestä olisi jatkossa valitusmahdollisuus työtuomioistuimelle.

Esityksen vaikutuksia oikeusturvan saatavuuteen olisi tullut arvioida luonnoksessa nyt esitettyä perusteellisemmin. Esimerkiksi oikaisuvaatimusasioiden käsittely alkuperäisen päätöksen tehneessä viranomaisessa heikentää hakijan oikeusturvaa, koska oikaisuvaatimusasioiden oikeudellinen arviointi viranomaisessa on yleensä suppeampaa kuin tehtävää varten perustetussa erityisviranomaisessa. Esitysluonnoksessa todetaankin nimenomaisesti, että oikaisuvaatimusasioissa työneuvoston kolmikantainen kokoonpano on mahdollistanut poikkeuslupapäätösten perusteellisen ja eri näkökulmat huomioivan laajan oikeudellisen harkinnan. Tavanomaisessa oikaisuvaatimusmenettelyssä asiaa ei välttämättä ole mahdollista tarkastella yhtä laaja-alaisesti. Tämä voi vähäisissä määrin lisätä työtuomioistuimeen päätyvien valitusten määrää. Palkansaajakeskusjärjestöt toteavat, että jos oikaisuvaatimusten laaja-alaisesta arvioinnista tingitään, se tulee väistämättä heikentämään oikeusturvaa. Lisäksi arviolle tuomioistuimeen päätyvien valitusten vähäiselle määrälle ei esitysluonnoksessa ole minkäänlaisia perusteluja, vaan tämä näyttäisi perustuvan arvailujen varaan. Lähinnä lienee tarve ainoastaan perustella työneuvoston lakkauttamista.

Esimerkiksi työaikalain 39 §:n ja nuoria työntekijöitä koskevan lain 15 §:n soveltamiseen voi liittyä tulkinnanvaraisia tilanteita. Työneuvostossa oikaisuvaatimukset on käsitelty kolmikantaisessa kokoonpanossa, joka on taannut laajan työoikeudellisen asiantuntemuksen.

Oikaisuvaatimusmenettelyn säilyttämistä työneuvostossa puoltaisivat siten asiantuntemuksen ohella käsittelyn nopeus, tuomioistuinten kuormittamisen välttäminen ja prosessista asiaosaisille aiheutuvat lisäkustannukset ja riitaisuuksien pitkittyminen. Pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitteena on pyrkiä joustoihin sekä pienten ja keskusuurten yritysten toimintaedellytysten

vahvistamiseen. Jos oikaisuasiat siirretään pois työneuvostolta, syntyy lisää byrokratiaa ja uusia haasteita.

Kun luonnoksessa esitetään oikaisuvaatimusten käsittelyyn järjestelyä, jossa työsuojeluviranomaisen ensiasteen päätökseen haettaisiin oikaisua Lupa- ja valvonta-virastolta, olisi esityksessä tullut selventää myös sitä, miten oikaisuvaatimuksia on tarkoitus käsitellä. Jos kysymys olisi erityisestä kokoonpanosta, palattaisiin siihen malliin, joka poistettiin vuoden 2004 muutoksen säätämisen yhteydessä, kun työsuojeluhallinnon poikkeuslupajaostot lakkautettiin.

Palkansaajakeskusjärjestöt toteavat, että oikaisumenettelyn siirrosta ja siihen tarvittavista resursseista tai työsuojeluhallinnon nykyisten resurssien riittävydestä ei ole keskusteltu asian valmistelun yhteydessä kolmikantaisessa työryhmässä yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, joka on vastuuministeriö työsuojeluhallintoa koskevissa asioissa. Asia on valmisteltava yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Lausuntomenettely

Työneuvosto on toiminut riippumattomana asiantuntijaviranomaisena, jonka kolmikantainen kokoonpano on taannut laaja-alaisen työoikeudellisen näkemyksen. Lausuntomenettely on ollut kustannustehokas ja nopea tapa ratkaista tulkintakysymyksiä ilman raskasta tuomioistuinprosessia. Työneuvoston lakkauttaminen poistaisi tämän matalan kynnyksen oikeussuojakeinon, mikä voi johtaa riita-asioden lisääntymiseen ja oikeudellisen epävarmuuden kasvuun työpaikoilla.

Työneuvosto toteuttaa siten edelleen alkuperäistä tarkoitustaan ja on tuomioistuinprosessia joutuisampi menettely työlainsäädännön tulkintaa ja työntekijän suojelua koskevien asioiden ratkaisuun valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla (HE 24/1946 vp). Työneuvoston lausunnot ovat yhdenmukaistaneet työlainsäädännön tulkintaa ja niitä on otettu huomioon myös tuomioistuinprosesseissa. Työsuojeluviranomaiset ovat ottaneet huomioon työneuvoston lausuntokäytäntöä omassa päätöksenteossaan. Työneuvosto on antanut lausuntoja nopeasti, kustannustehokkaasti ja yhtenäisesti edustaen alan asiantuntemusta. Työneuvosto edistää forumina omalta osaltaan EU:n perusoikeuskirjan vaatimusten täyttämistä.

Työneuvostolla on tärkeä rooli matalan kynnyksen oikeusturvatieenä myös tuomioistuinlaitoksen ruuhkautumisen johdosta. Tuomioistuinlaitoksen julkaisemien tilastojen (01/-06/2025) mukaan työsuhteeseen, tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvien riita-asioden käsittelyaika oli pelkästään käräjäoikeuksissa keskimäärin 13,2 kk ja tilaston mukaan käsittelyajat ovat nousussa. Valtiokonttorin tilastojen mukaan vuonna 2024 oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta maksettiin korvauksia asianosaisille yhteensä lähes 430 000 euroa, jossa oli nousua edellisvuoteen verrattuna yli 150 000 euroa.

Palkansaajakeskusjärjestöt korostavat, että työneuvoston roolilla lausunnonantajana on useita eri tarkoituksia ja suurimmalle osalle lausuntoasioita ei ole olemassa mitään vaihtoehtoja käsittelyforumia. Työneuvoston lakkauttaminen ja lausuntojen antovallan poistuminen vaikuttaisi heikentävästi oikeusturvan saatavuuteen. Palkansaajakeskusjärjestöt katsovat, että lausuntotoimivalta on tarpeellinen säilyttää. Lausuntomenettelyn säilyttäminen tukee myös työpaikoilla tapahtuvaa sopimista. Työneuvoston säilyttämisellä voidaan välttää myös turhan byrokratian lisääntymistä ja lisääntyviä kustannuksia.

Työneuvoston lakkauttamisesta saatavat valtion hallinnon säästöt

Esityksellä työneuvoston lakkauttamisesta pyritään toteuttamaan pääministeri Orpon hallituksen puoliväliriihessä päättämää 130 miljoonan euron vuosittaista säästötavoitetta, joka täydentää hallituksen aiempia valtion talouden sopeuttamispäätöksiä. Esitysluonnoksesta ei ilmene, millä perusteella juuri työneuvosto on valikoitunut lakkautuslistalle kaikkien muiden valtion hallinnon virastojen ja laitosten joukosta.

Palkansaajakeskusjärjestöt toteavat, että työneuvoston lakkauttamisesta syntyvät säästöt ovat marginaalisia ja jopa olemattomia ja hankkeen kustannusvaikutusarviot ovat esitysluonnoksessa puutteelliset.

Esityksessä katsotaan työneuvoston lakkauttamisella olevan taloudellisia vaikutuksia julkiseen talouteen. Esitysluonnoksen mukaan työneuvoston lakkauttaminen johtaisi noin 200 000 euron säästöön valtionhallintoon työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenomomentilla 32.01.01. Nämä työneuvoston 200 000 euron toimintamenot koostuvat esitysluonnoksessa eritellysti palkkio- ja palkkakuluista sekä kulutusmenoista, joita ovat diaarijärjestelmä, matkat ja tilavuokra, siivous ym. kiinteistökulut.

Työneuvoston toimintamenot vuositasona ovat noin 200 000 euroa, joka on koko TEM:n hallinnonalan budjetista 0,005285 prosenttia.

Palkansaajakeskusjärjestöt kiinnittävät huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole arvioita kustannusvaikutuksista, joita aiheutuu oikaisuasioiden siirtämisestä Lupa- ja valvontaviranomaiselle. Selvää kuitenkin on, että syntyvä säästö jää alle 200 000 euroon, koska oikaisuasioiden mahdollinen siirto edellyttää riittävää resursointia vastaanottavassa viranomaisessa.

Työneuvoston lakkauttamisesta syntyvien säästöjen tarkastelussa on täysin sivuutettu hankkeen virkamiesoikeudellinen ulottuvuus. Nyt säästöjä esitetään syntyväksi palkkakustannuksista, mikä

näyttää viittaavan puutteelliseen asioiden selvittämiseen. Ottaen huomioon, että työneuvosto on työ- ja elinkeinoministeriön alainen toiminnassaan riippumaton erityisviranomainen, joka kuuluu valtion virkamieslain 750/1994 soveltamisalaan. Valtion virkamieslain 5 a §:n 1 momentin mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Säännös koskee tilanteita, joissa viraston tehtävät jatkuvat toisessa virastossa eivätkä lakkaa kokonaan.

Tässä nimenomaisessa tapauksessa on kysymys oikaisuvaatimusasioista. Säännöksen perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että jos viraston tehtävistä siirretään osa valtion virastosta toiseen, näitä tehtäviä hoitavat virkamiehet siirtyvät virkoineen tehtävät vastaanottavaan virastoon.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan työneuvoston palkkakulujen olevan työnantajamaksuineen noin 150.000. Tältä osin näyttäisi siltä, että syntyvä säästö jäisi noin 50 000 euroon, eikä tässä ole vielä otettu huomioon muita kustannuksia, joita syntyy tehtävät vastaanottavassa viranomaisessa eikä mahdollisista muutoksenhakuasioista työtuomioistuimessa. Esityksessä ei myöskään ole edes mainintaa eikä suuntaa antavaa arviota niistä kustannuksista, joita aiheutuu riita-asioiden osapuolille, työnantajille ja työntekijöille.

Näin ollen palkansaajakeskusjärjestöt toteavat, että esityksen kustannusarvioita koskeva osuus on puutteellisesti valmisteltu.

Työneuvoston lakkauttamiseen liittyvä siirtymäaika ja oikeusturvan turvaaminen

Jos työneuvoston lakkauttamista koskeva hanke etenee, on välttämätöntä, että lainsäädännössä säädetään riittävästä ja selkeästä siirtymäajasta. Tämä on oikeusvaltioperiaatteen sekä hallinnon ennakoitavuuden ja luotettavuuden kannalta välttämätöntä. Työneuvoston toiminnan ei tule päättyä heti lain voimaan tullessa, vaan vasta säädetyn siirtymäajan päätyttyä.

Samalla on säädettävä selkeästi, mihin asti lausuntopyyntöjä voidaan esittää ja varmistettava, että kaikki vireillä olevat lausuntoasiat käsitellään loppuun siirtymäajan puitteissa. Vireillä olevien asioiden raukeaminen ilman mahdollisuutta varautua siihen vaarantaisi asianosaisten oikeusturvan ja heikentäisi luottamusta hallinnon toimintaan.

On myös huomattava, että Lupa- ja valvontavirasto aloittaa toimintansa vasta 1.1.2026. Jos oikaisuvaatimusasiat siirtyvät virastolle heti sen toiminnan alkaessa ilman riittävää valmistelua ja

resursointia, seurauksena olisi väistämättä käsittelyaikojen pidentyminen. Tämä viivästyttäisi oikeussuojan toteutumista ja olisi ristiriidassa hyvän hallinnon ja oikeusvarmuuden periaatteiden kanssa.

Asian valmistelu

Vaikka esitysluonnoksessa todetaan, että esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinominis-teriön asettamassa kolmikantaisessa työryhmässä, palkansaajakeskusjärjestöillä ei ollut tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa esityksen sisältöön. Lisäksi todetaan, että valmistelu tehtiin erittäin tiukalla aikataululla. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti kolmikantaisen työryhmän 12.6.2025, mutta työryhmä kokoontui jo ennen sitä 11.6.2025. Samana päivänä jaettiin 11.6.2025 päivätty varsin pitkälle valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työneuvoston ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain kumoamisesta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä) annettiin työryhmälle jo ennen virallista asettamispäätöstä. Palkansaajakeskusjärjestöt toteavat, että kolmikantainen valmistelu tai edes konsultaatio ei ole toteutunut ja asia on valmisteltu kokonaan työryhmän ulkopuolella jo etukäteen ennen työryhmän asettamista. Menettely on ollut vastoin vakiintuneita kolmikantaista lainsäädännön valmistelun periaatteita.

Lopuksi

Palkansaajakeskusjärjestöt katsovat, että esitystä ei tule viedä eteenpäin tällaisenaan, vaan se tulee ottaa esityksen puutteellisuuden vuoksi uudelleen asianmukaisesti kolmikantaiseen valmisteluun.

Kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksen laatimisohejeisiin viitaten todennut lausunnossaan PeVL 16/2024 vp, hallituksen esityksestä on käytävä ilmi, että se on laadittu hyvää tietopohjaa käyttäen. Valiokunnan mukaan esityksessä on perusteltava, että ehdotettava laki on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi.

Edellä viitattu perustuslakivaliokunnan linjaus merkitsee sitä, että säädöksellä täytyy olla todellinen ja perusteltu tarve, eikä tämän tarpeen näyttäminen voi nojata pelkkään hallitusohjelmaan. Käytännössä tämä edellyttää, että hallituksen esityksessä osoitetaan lain välttämättömyys, arvioidaan, miten ehdotettu muutos saavuttaa asetetut tavoitteet, sekä perustellaan, miksi ehdotettu keino on tarkoituksenmukainen. Esitetty luonnos työneuvoston lakkauttamiseksi ei täytä hyvän lain laatimisen vaatimuksia eikä valiokunnan edellyttämää perustelustandardia, koska tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ei ole kattavasti analysoitu eikä esitetty vahvoja perusteluja, joita viranomaisen lakkauttaminen edellyttää.

Lisäksi luonnoksesta puuttuvat kokonaisvaltaiset selvitykset tai objektiiviset arvioinnit työneuvoston toiminnasta, sen vaikuttavuudesta tai tehtävien siirron seurauksista. Tällaista näyttöä ei luonnoksessa ole: ei ole tehty tarpeellisia vaikutusarvioita, kustannus-hyötylaskelmia tai arvioita oikeusturvan muutoksista, joita lakkauttaminen aiheuttaisi.

Valmistelun menettelylliset ja sisällölliset puutteet korostuvat myös siinä, että vaihtoehtoja ei ole tosiasiallisesti pyrittykään selvittämään. Lainsäädäntöehdotuksessa esitettävä rakenne edellyttää aitoa vaihtoehtotarkastelua. Tässä luonnoksessa sen sijaan on ollut nähtävissä vain yhden ratkaisun — työneuvoston lakkauttamisen — valmistelu. Tämä tulkinta vahvistuu luonnoksen muodon perusteella, kun teksti näyttää pitkälti kirjoitetun lopputulos edellä, ja esille esitetyt perustelut on valittu tukemaan tätä päämäärää ilman objektiivista kuvausta työneuvoston toiminnan laadusta, käsiteltävien asioiden vaikeusasteesta, käsittelyvaiheiden ajallisista vaatimuksista tai vaaditusta asiantuntemuksesta. Tällaiset tosiseikkavirheet ja vaihtoehtojen poissaolo heikentävät esityksen luotettavuutta ja legitimitettiä.

Oikeusturvan ja hallinnon toimivuuden näkökulmasta työneuvoston säilyttämistä puoltaa sen rooli nopeana ja kustannustehokkaana matalan kynnyksen oikeussuojakeinona sekä sen kyky yhtenäistää työoikeuden tulkintaa. Marginaalisilla tai olemattomilla säästöillä ei voida perustella toiminnallisesti ja oikeudellisesti merkittävän instituution lakkauttamista. Sen sijaan lakkauttaminen heikentäisi käytännön oikeusturvan saatavuutta, lisäisi byrokratiaa ja siirtäisi kustannuksia muualle hallintoon ja tuomioistuimiin. Tästä syystä resurssien säästöä koskeva argumentointi on esitettävä huomattavasti vakuuttavammin ja perusteellisemmin kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen kuin mitä esitysluonnos tarjoaa.

Lakkauttamisen sijaan tulisi priorisoida työneuvoston toiminnan kehittäminen ja vaihtoehtojen järjestelyjen huolellinen arviointi. Mahdollisia toimenpiteitä ovat lausuntojen sitovuuden palauttaminen tietyissä keskeisissä kysymyksissä, muutoksenhakuteiden selkeyttäminen, prosessien tehostaminen ja riittävä resursointi sekä teknisten ja toiminnallisten kehitystoimien käynnistäminen. Lisäksi ennen minkään lakkauttamispäätöksen esittämistä on selvítettävä, voisivatko työneuvoston tehtävät järkevällä tavalla integroida tai koordinoita yhteistoiminta-asiamiehen toimiston kanssa siten, että asiantuntemus ja resurssit hyödynnetään tehokkaammin ilman oikeusturvan heikentämistä.

Lopuksi korostamme, että mahdollisten säästötoimien suunnittelu ja tehokkuusarviointi on toteutettava laaja-alaisesti. Selvityksiin tulee osallistua nimenomaan ne viranomaiset, joiden toimintoja esitys koskee, ja vaihtoehtoja on verrattava koko hallinnonalan tai ministeriön tason yhdistämismahdollisuuksiin pikemminkin kuin yksittäisen pienen mutta oikeudellisesti merkittävän elimen poissulkemiseen. Jos tavoitteena on valtion talouden sopeuttaminen, ei säästötavoitteiden toteuttamiseksi voida katsoa tehtävien siirtoa hallinnonalalta toiselle. Kustannusarviot eivät myöskään saa rajoittua ministeriötasolle. Arviointimenettelyyn tulee kuulua kattavat vaikutusarviot, läpinäkyvät ja vahvat oikeudelliset perustelut ja asianmukainen kolmikantainen valmistelu.

Esityksen vaikutukset

-

Laki työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain kumoamisesta

Kommenttinne lakiehdotuksesta.

-

Laki työaikalain muuttamisesta

39 §.

-

39 a §.

-

39 b §.

-

39 c §.

-

Siirtymäsäännökset

-

Laki nuorista työntekijöistä annetun lain muuttamisesta

15 §.

-

15 a §.

-

15 b §.

-

15 c §.

-

Siirtymäsäännökset

-

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 44 §:n muuttamisesta

44 §.

-

Laki oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 1 §:n muuttamisesta

1 §.

-

Lakiehdotukset 6–10 (työneuvostoviittausten kumoamiset)

Kommenttinne lakiehdotuksista.

-

Kannisto Miia
Akava ry