

Asia: VN/20373/2025

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain kumoamiseksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

Yleiset kommentit esityksestä

Tässä voitte antaa esitysluonnokseen liittyvät yleiset huomiot

Palkansaajakeskusjärjestöt SAK, STTK ja Akava eivät kannata yhteistoiminta-asiamiehen viran lakkauttamista ja tehtävien siirtämistä työsuojeluviranomaiselle ja Patentti- ja rekisterihallitukselle. Lisäksi käytännössä luovuttaisiin yhteistoiminta-asiamiehen tehtävistä, joiden tavoitteena on aloittein, ja ohjein edistää ja parantaa työnantajien ja työntekijöiden yhteistoimintaa ja muita henkilöstön osallistumisjärjestelmiä sekä seurata lainsäädännön tavoitteiden toteutumista. Esitysluonnoksen mukaan tarvittaessa lainsäädännön tavoitteiden toteutumista voitaisiin seurata esimerkiksi ministeriön toimeenpanemalla selvityksellä. Palkansaajakeskusjärjestöt katsovat, että selvityksin ei voi korvata yhteistoiminnan edistämistä- ja parantamistavoitteita työpaikoilla.

Yhteistoiminta-asiamies on Suomessa toiminut vuodesta 2010 lähtien työntekijöiden osallistumis- ja tiedonsaantioikeuksien keskeisenä turvaajana. Virka perustettiin nimenomaan siksi, ettei yhteistoimintalainsäädännön valvonta olisi ministeriöiden poliittisen ohjauksen alaisuudessa, vaan sitä hoitaisi riippumaton ja itsenäinen valvontaviranomainen. Tarkoituksena oli luoda yhtenäinen, ennakoiva ja oikeusturvaa vahvistava valvonta ja ohjausjärjestelmä, joka turvaa työntekijöiden oikeudet muutostilanteissa ja tukee toimivaa vuoropuhelua työpaikoilla.

Yhteistoiminta-asiamiehen riippumaton asema on ollut olennainen erityisesti tilanteissa, joissa työntekijöiden oikeuksiin liittyvät kysymykset kytkeytyvät työllisyyteen, irtisanomisiin, yritysjärjestelyihin tai henkilöstön edustuksen toteuttamiseen. Juuri tästä syystä yhteistoiminta-asiamies on ollut työntekijöiden oikeusturvan ja työpaikkatason oikeudenmukaisuuden kannalta korvaamaton instituutio. Valvonta on kohdistunut erityisesti yhteistoiminnan keskeisiin osa-alueisiin, kuten tiedonsaantiin, vuoropuheluun, muutosneuvotteluihin ja hallintoedustukseen – kysymyksiin, joissa päätösten vaikutukset ulottuvat suoraan työntekijöiden asemaan ja toimeentuloon.

Palkansaajakeskusjärjestöt katsovat, että hallituksen esitysluonnos yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain kumoamiseksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi johtaa tosiasiallisen suojan tason heikentymiseen työntekijöiden tiedonsaanti- kuulemis- ja osallistumisoikeuksissa. Suojaa heikentää erityisesti se, että ennakkollinen, matalan kynnyksen valvonta ja neuvonta korvautuisi pääosin jälkikäteisellä puuttumisella ja hajautetulla yleisvalvonnalla. Ennakollisen ja matalan kynnyksen oikeussuojakeinon katoaminen heikentää työntekijöiden oikeuksien käytettävyyttä työpaikoilla.

Yhteistoiminta-asiamiehen viran lakkauttaminen on johdonmukainen jatkumo pääministeri Petteri Orpon hallituksen aiemmille yhteistoimintalainsäädäntöä heikentäville muutoksille. Kun entistä harvempi organisaatio kuuluu lain soveltamisalan piiriin ja muutosneuvotteluajoja on lyhennetty, työntekijöiden tiedonsaanti- ja osallistumisoikeudet ovat muodostuneet aiempaa eriarvoisemmiksi. Kun alle 50 työntekijän organisaatiot on jätetty pääsääntöisesti lain soveltamisalan ulkopuolelle, työntekijän asema riippuu nykyisin voimakkaasti organisaation koosta. Palkansaajakeskusjärjestöt huomauttavat, että yhteistoimintalain soveltamisalan rajausta käytetään yhtenä yhteistoiminta-asiamiehen viran lakkauttamisen perusteena. Hallituksen lainsäädäntöön toteuttamat heikennykset korostavat työntekijöiden suojan tason eriarvoistumista. Samanaikaisesti kuitenkin paikallisen sopimisen laajentaminen edellyttäisi nimenomaan sitä, että osapuolilla on riittävät ja yhdenvertaiset valmiudet, mikä taas korostaa riippumattoman neuvonnan ja selkeän ohjauksen merkitystä.

Lisäksi hallituksen valmisteleva henkilöstön hallintoedustuksen laajentaminen lisää tarvetta juuri sellaiselle viranomaisohjaukselle ja neuvonnalle, jota yhteistoiminta-asiamies on nykyjärjestelmässä tarjonnut. Uudessa mallissa tätä tukea ei ole varmistettu, vaikka järjestelmään olisi tulossa aiempaa enemmän ja pienempiä organisaatioita.

Yhteistoimintalainsäädännön siirtämisestä työsuojeluviranomaiselle seuraa, että valvonnan logiikka siirtyy ennakkollisesta valvonnasta jälkikäteiseen valvontaan. Työsuojeluviranomaisen menettely rakentuu toimintaohje–kehotus–uhkasakko ketjuun ja painottuu jälkikäteiseen puuttumiseen. Tämä pidentää ongelmiin puuttumisen kuluva-aikaa, heikentää sanktiointisignaalin ajoitusta ja pienentää ennaltaehkäisevän ohjauksen vaikuttavuutta – juuri sitä, missä yhteistoiminta-asiamiehen rooli on ollut vahva. Erityisosaaminen vaarantuu eikä esitysluonnoksessa osoiteta korvaavaa rakennetta. Yhteistoiminta-asiat (mm. hallintoedustus, kansainvälinen konserniyhteistoiminta, SE/SCE järjestelyt) edellyttävät erityistä tulkinta- ja neuvontaosaamista. Esitys ei näytä, että tämä osaaminen ja ohjausvaranto turvattaisiin vähintään nykyisellä tasolla uudessa mallissa.

Työsuojeluviranomaisten tehtävätaakkaa on kasvatettu ja samaan aikaan resursseja on leikattu ja uusia leikkauksia on suunnitteilla. Työsuojeluviranomainen valvoo jo yli sataa säädöstä. Yhteistoimintalainsäädännön valvonta on tämän rinnalla erityistehtävä, joka vaatii omaa valmistelua ja neuvontaprofiilia. Kun tehtäviä lisätään ilman resurssitakuuta, vaarantuu valvonnan tehokkuus ja käytettävyyden yhteistoiminta-asioissa. Tämä riski korostuu, koska siirron yhteydessä tunnistetaan koulutustarve ja esitetty henkilötyövuosimitoitus on alhainen suhteessa tehtävien vaikuttavuuteen.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella ei ole osoitettavissa, että yhteistoiminta-asiamiehen lakkauttaminen ja tehtävien siirtäminen työsuojeluviranomaiselle ja Patentti- ja rekisterihallitukselle tuottaisivat todellisia tai kestäviä kustannussäästöjä. Päinvastoin käytettävissä olevat luvut ja esityksen omat perustelut osoittavat, että säästöiksi ilmoitetut summat ovat hyvin pieniä ja perustuvat optimistisiin oletuksiin viranomaisresurssien riittävydestä. Jo arvioitu vuosittainen säästö, 80 000–150 000 euroa, on niin vähäinen, että se käytännössä katoaa heti, mikäli siirtymävaiheen kustannukset – kuten 4–5 htv:n lisätyö, koulutus, prosessi uudistukset ja järjestelmien rakentaminen – aliarvioidaan edes yhden henkilötyövuoden verran. Näin ollen esityksen säästöarvio ei kestä taloudellista tarkastelua.

Myöskään henkilöstörahastoihin liittyvien tehtävien siirto Patentti- ja rekisterihallitukselle ei tuota säästöjä, vaan luo uusia kustannuksia. Patentti- ja rekisterihallituksella ei ole yhteistoiminta-asiamiehen kaltaista neuvontakyvykkyyttä, mikä voi lisätä virheiden, oikaisujen ja viivästysten riskiä ja kasvattaa viranomaisen työkuormaa. Lisäksi ehdotettu valvontamaksu – veronluonteinen maksu, joka kerätään työntekijöiden rahastoista ja tuloutetaan valtion budjettiin – ei ole säästö, vaan kustannusten siirto työntekijöille. Valtiolla ei synny nettosäästöä, vaikka tulonsiirron kohde vaihtuu.

Esitysluonnos ei myöskään sisällä arviota niistä väistämättömistä siirtymäkustannuksista, joita tehtävien siirto aiheuttaa. Patentti- ja rekisterihallitukselle on luotava uudet rekisteri- ja ohjeistusprosessit, työsuojeluviranomaiselle koulutusohjelma, ja siirtyvien tehtävien tietopohja, ohjeet ja malliasiakirjat on rakennettava uudelleen. Pelkästään yhteistoimintavalvonnan koulutuksen ja prosessipäivitysten kustannus voi ensimmäisen vuoden aikana nousta yli lakkauttamisesta arvioidun säästön. Näiden lisäksi heikennetystä neuvonnasta ja valvonnasta seuraavat virheet, riidat ja oikeudenkäynnit voivat lisätä sekä viranomaisten että työmarkkinaosapuolten kustannuksia tavalla, jota esitys ei arvioi lainkaan.

Kokonaisarviona voidaan todeta, että esitys ei todennäköisesti tuota nettosäästöjä, vaan johtaa kustannusten kasvuun valtiolla, viranomaisissa ja ennen kaikkea työntekijöiden rahastoissa. Uusi malli lisää hallinnollista työmäärää ja riitojen riskiä sekä siirtää kustannuksia työntekijöille ilman vastinetta oikeusturvan tai palvelutason parantumisesta. Esityksen taloudelliset perusteet ovat siten puutteelliset ja osin harhaanjohtavat, eikä niillä voida perustella toimivan ja ennaltaehkäisevän valvontarakenteen purkamista.

Lisäksi palkansaajakeskusjärjestöt huomauttavat, että esitysluonnoksen henkilöstövaikutusten arviointi on puutteellinen. Lakkauttamista koskevassa esityksessä ei kuvata asianmukaisesti, miten yhteistoiminta-asiamiehen toimiston henkilöstö siirtyisi uusiin tehtäviin, millaisia oikeudellisia ja taloudellisia vaikutuksia siirtymällä on, eikä miten osaamisen jatkuvuus turvataan. Henkilöstön aseman epäselvyys on merkittävä puute sekä hyvän lainvalmistelun näkökulmasta että toimivan valvonnan jatkuvuuden kannalta.

Ehdotettu valvontarakenteen muutos on arvioitava ensisijaisesti EU-oikeuden heikennyskiellon näkökulmasta. Yhteistoimintadirektiivin 2002/14/EY 9(4) artikla kieltää nimenomaisesti suojan tason heikentämisen, ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan arvio kohdistuu muutoksen tosiasiallisiin vaikutuksiin – ei siihen, onko kyse muodollisesti implementointiin liittyvästä toimesta. Ennakollisen yhteistoimintavalvonnan ja matalan kynnyksen neuvonnan purku heikentää käytännössä työntekijöiden mahdollisuutta käyttää tiedonsaanti- ja kuulemisoikeuksiaan, eikä hallituksen esitys sisällä lainkaan tätä velvoittavaa vaikutusarviota. Tältä osin esitysluonnoksen tulkinta heikennyskiellosta on paitsi liian kapea myös oikeudellisesti kestävä.

Sama ongelma toistuu kansainvälisissä velvoitteissa. ILO-sopimus nro 81 edellyttää riittävää työsuojeluviranomaisen henkilöstöä ja erityisosaamista suhteessa tehtävien määrään ja monimutkaisuuteen. Yhteistoimintaan liittyvien tehtävien siirto yleisvalvontaan ilman varmistettua osaamista ja resursseja vaarantaa suoraan tämän velvoitteen täyttymisen. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 21, 22, 28 ja 29 artikkelit puolestaan korostavat tehokkaita hallinnollisia oikeussuojakeinoja. Nykyinen yhteistoiminta-asiamiehen ennakoiva ja matalan kynnyksen valvontamalli toteuttaa näitä velvoitteita selvästi paremmin kuin esitetty, jälkikäteeseen puuttumiseen perustuva järjestelmä. Esitys ei anna mitään näyttöä siitä, että uusi malli kykenisi säilyttämään oikeuksien käytettävyyden vähintään nykyisellä tasolla.

Palkansaajakeskusjärjestöt katsovat, että esitysluonnos sivuuttaa EU-oikeuden heikennyskiellon ja kansainväliset velvoitteet, eikä sisällä sellaisia kompensoivia elementtejä, jotka turvaisivat työntekijöiden oikeuksien tosiasiallisen tason säilymisen. Uudistus heikentää käytännön suojan tasoa tavalla, joka ei ole sovitettavissa yhteen unionin eikä kansainvälisen työoikeuden vaatimusten kanssa.

Lopuksi palkansaajakeskusjärjestöt toteavat, että esitysluonnoksen valmisteluprosessi ei täyttänyt aidon kolmikantaisen valmistelun edellytyksiä. Vaikka työ- ja elinkeinoministeriö muodollisesti asetti työryhmän 12.6.2025 käsittelemään työnantajan koulutuskorvauksen, työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston mahdollista lakkauttamista, oli työryhmän tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa uudistuksen sisältöön erittäin rajattu.

Jo toimeksiannon lähtökohdat osoittavat, että valtionhallinnon sopeutus- ja tehostamistavoitteet oli asetettu etukäteen poliittiseksi päämääräksi, ja työryhmän tehtäväksi jäi lähinnä näiden säästölinjauksien tekninen toteuttaminen, ei avoin arvio siitä, mikä ratkaisu turvaisi parhaiten työntekijöiden oikeudet ja valvonnan riippumattomuuden. Työryhmän työskentely ei ollut aidosti vaihtoehtoja punnitsevaa tai tasapainoista valmistelua, vaan lopputulos oli käytännössä päätetty jo ennen työryhmän työn alkamista.

Esitysluonnoksen omat perustelut osoittavat, että työryhmän perustamisen syynä olivat talousarvion säästötavoitteet ja ministeriöiden sisäiset menoleikkaukset, ei työntekijöiden oikeusturvan kehittäminen. Se, että yhteistoiminta-asiamiehen tapaisen riippumattoman valvontaviranomaisen

lakkauttamista perustellaan ensisijaisesti valtionhallinnon menojen vähentämisellä, on itsessään ideologinen ratkaisu eikä perustu arvioon valvonnan laadusta tai vaikuttavuudesta.

Lisäksi esitys itse tunnustaa, ettei valtionhallinnon säästöjä välttämättä edes synny, vaan kustannuksia voi syntyä lisää uusien rakenteiden, tietojärjestelmien ja osaamisen rakentamisen vuoksi. Arvio ”tehostamisesta” perustuu optimistisiin oletuksiin, eikä lainkaan tarkastele sitä, että ennakoivan valvonnan ja neuvonnan katoaminen aiheuttaa merkittäviä piilokustannuksia työnantajille, työntekijöille ja viranomaisille – riitojen lisääntymisen, epäselvien yhteistoimintamenettelyjen ja hallinnollisten virheiden muodossa.

Työsuojeluviranomaiselle ja PRH:lle siirrettävien tehtävien osalta esitys itse myöntää, että osaamista on puutteellisesti ja että uuden tehtäväkentän haltuunotto edellyttää koulutusta ja lisäresursseja. Näin ollen säästöperustelu ei kestä tarkastelua. Uudistus ei tuota säästöjä, mutta heikentää työntekijöiden oikeusturvaa, ennakoivaa ohjausta sekä valvonnan riippumattomuutta.

Palkansaajakeskusjärjestöt katsovat, että esitysluonnos on valtionhallinnon budjettipoliittisen linjauksen ohjaama, ei työelämän oikeusturva- tai valvontatarpeen perusteella muotoiltu uudistus. Tämä tekee siitä luonteeltaan ideologisen ratkaisun, jonka vaikutuksina eivät ole julkisen talouden säästöt, vaan valvonnan heikkeneminen ja työntekijöiden aseman heikentyminen ilman kestävää tai perusteltua syytä.

1. Laki yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain kumoamisesta

1 §

-

2 §

-

2. Laki yhteistoimintalain muuttamisesta

29 § Henkilöstön hallintoedustus

-

43 § Valvonta

-

46 § Rangaistussäännökset

-

3. Laki yhteistoiminnasta suomalaisissa ja yhteisön laajuisissa yritysryhmissä annetun lain 48 §:n muuttamisesta

48 § Valvonta

-

4. Laki henkilöstöedustuksesta eurooppayhtiössä ja eurooppaosuuskunnassa sekä työnantajavelvoitteista ja henkilöstöedustuksesta rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä annetun lain 37 §:n muuttamisesta

37 § Valvonta

-

5. Laki henkilöstörahastolain muuttamisesta

13 § Rekisteröinti-ilmoitus

-

14 § Rekisteröinti

-

32 § Ilmoitus henkilöstörahastoerien määräytymisperusteista ja niiden muutoksista

-

38 § Palkkio-osuuden siirtäminen henkilöstörahastoon

-

56 § Purkamisperusteet

-

57 § Selvityksen toimittajat ja selvitysmenettely

-

58 § Varojen jako

-

63 § Valvonta

-

63 a § Toimivaltuudet henkilöstörahastojen valvonnassa

-

65 § Valvontamaksu

-

6. Laki Patentti- ja rekisterihallituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

3 §

-

7. Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta

13 § Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen

-

17 § Asian käsittely

-

8. Laki henkilöstörahaston valvontamaksusta

1 § Tarkoitus ja soveltamisala

-

2 § Henkilöstörahaston valvontamaksu

-

3 § Toimivaltainen viranomainen

-

4 § Valvontamaksun suorittaminen

-

5 § Oikaisu maksuvelvollisen hyväksi

-

6 § Oikaisu maksunsaajan hyväksi

-

7 § Muutoksenhaku

-

8 § Valvontamaksun perintä

-

9 § Tietojenantovelvollisuus

-

10 § Valvontamaksun enimmäismäärän tarkastaminen

-

Kannisto Miia
Akava ry