

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

Työneuvoston lausunto (lausunnonantajina puheenjohtaja Jukka Ahtela ja päätoiminen sihteeri Jaana Paanetoja)

Lausuttava luonnos

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain kumoamiseksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (VN/20373/2025).

Lähtökohdat

Työ- ja elinkeinoministeriö (jäljempänä myös ”TEM”) on pyytänyt työneuvostolta lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta, jossa ehdotetaan yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain kumoamista ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston lakkauttamista. Luonnoksen mukaan yhteistoimintalainsäädännön valvontatehtävät siirrettäisiin työsuojeluviranomaiselle eli Lupa- ja valvontaviraston työsuojeluosastolle. Henkilöstörahasojen valvonta ja henkilörahastorekisterin ylläpito siirrettäisiin Patentti- ja rekisterihallitukselle. Henkilöstön osallistumisjärjestelmien kehittämis- ja edistämistehtävä siirtyisi työ- ja elinkeinoministeriölle.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Esityksen tavoitteeksi on kirjattu tehostaa työelämälainsäädännön valvontatehtävien organisointia ja säästää valtionhallinnon toimintamenoja.

Työneuvoston puheenjohtajan ja sihteerin lausunto

Työneuvoston puheenjohtaja Jukka Ahtela ja työneuvoston sihteeri Jaana Paanetoja lausuvat hallituksen esitysluonnoksesta seuraavan.

Yhteistoiminta-asiamiehen toimiston ja työneuvoston toiminnallinen yhteistyö

Työneuvosto on toiminut yhteistyössä yhteistoiminta-asiamiehen toimiston kanssa heti sen perustamisesta; vuodesta 2010 lukien, sillä viranomaisten kesken on ollut jaettuna hallinnollista resurssia. Nykyisin työneuvostolla ja yhteistoiminta-asiamiehen toimistolla on yhteiset toimitilat. Työneuvosto ja yhteistoiminta-asiamiehen toimisto jakavat tälläkin hetkellä keskenään työneuvostoon sijoitetun hallinnollisen avustajan työpanoksen. Työneuvostolla ja yhteistoiminta-asiamiehen toimistolla on myös muuta yhteistä toimintaa.

Lakkauttamista valmistelut ilman kohteena olevan viranomaisen osallistumismahdollisuutta

Yhteistoiminta-asiamiehen viran ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston lakkauttamisen ohella työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut työneuvoston lakkauttamista. Lakkauttamista varten asetettiin 12.6.2025 työelämän sääntelyyn liittyviä valtionhallinnon säästötoimia ja toiminnan tehostamistarpeita käsittelevä kolmikantainen työryhmä (TEM063:00/2025). Yhteistoiminta-asiamiehen toimisto ei ollut edustettuna mainitussa työryhmässä, ei myöskään työneuvosto.

Lakkauttaminen ei perustu pääministeri Orpon hallituksen ohjelmaan

Yhteistoiminta-asiamiehen toimiston ja työneuvoston lakkauttaminen ei perustu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan (Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58). Siihen ei ole kirjattu lakkauttamista, eikä mikään siinä oleva kirjaus myöskään viittaa mainittujen viranomaisten lakkauttamiseen.

Viranomaisen lakkauttamiselle ei esitetty asianmukaisia perusteita

Luonnoksessa ei ole esitetty asianmukaisia perusteita lailla säädetyn erityisviranomaisen lakkauttamiselle. Myös lakkauttamisharkintaa koskeva toimivalta on epäselvä. Toisin sanoen: millä perusteella aktiivisesti toiminnassa olevia viranomaistoimintoja voidaan ylipäänsä lakkauttaa, ja mikä taho on voinut olla toimivaltainen käynnistämään lakkauttamisen valmistelun.

Yhteistoiminta-asiamiehen toimiston ja työneuvoston lakkauttamista ei voida perustaa hallituksen esittämiin julkisen talouden yleisiin säästötavoitteisiin. Hallituksen talousarvioesitys 2.9.2025 ei myöskään voi toimia oikeutettuna perusteena lakkauttamishankkeelle, eikä lakkauttamishanketta voida muutoinkaan oikeuttaa sen käynnistämisen jälkeisillä tapahtumilla. Tällainen jälkikäteinen perusteiden luominen ei kuulu myöskään asianmukaiseen viranomais- tai hallintotoimintaan. Lakkauttamishanke on käynnistetty huomattavasti ennen vuoden 2025 talousarvioesitystä. Saatujen tietojen mukaan sekä yhteistoiminta-asiamiehen toimiston että työneuvoston lakkauttamista olisi käsitelty jo 9.4.2025 työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmässä, ja esittelystä olisi tuolloin vastannut työ- ja elinkeinoministeriön virkamies.

Puuttuva toimivalta

Työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmän tehtävät on määrätty valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyssä päätöksessä (Ministerityöryhmät VNK/2023/110). Tehtävät ovat seuraavat:

”Työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmä ohjaa hallitusohjelman toteuttamista sosiaaliturvan uudistamisen, kansainvälisen rekrytoinnin, kilpailun edistämisen ja sääntelyn purkamisen, yrittäjyyden ja rakennetun ympäristön osalta. Ministerityöryhmä käsittelee seuraaviin hallitusohjelman kokonaisuuksiin liittyvät asiat:

- talouskasvua ja kilpailukykyä tukevat työmarkkinauudistukset
- työelämän kehittäminen ja työhyvinvointi
- työhön kannustava sosiaaliturva pois lukien asumistuki, lapsilisät ja muut perhe-etuudet, kela-korvausjärjestelmän uudistaminen ja eri etuuksien indeksijäädytykset
- kansainvälinen rekrytointi
- yrittäjyys ja omistajuus - reilu kilpailu
- toimivat asuntomarkkinat ja sujuva liikenne.”

Ministerityöryhmä on TEM:n toimielin ja hankesivujen mukaan se käsittelee sellaisia toimivaltaansa kuuluvia asioita, jotka ”ovat riittävän pitkällä valmistelussa, jotta linjaaminen on mahdollista” (Työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmä TEM103:00/2023). Näin ollen yhteistoiminta-asiamiehen toimiston ja työneuvoston lakkauttamista koskevan hankkeen valmistelun on tullut käynnistyä hyvissä ajoin ennen sen saattamista ministerityöryhmään 9.4.2025. Muutoin kysymys ei ole voinut olla ministerityöryhmän toimenkuvaan kuuluvasta asiasta, joka ”on riittävän pitkällä valmistelussa”.

Valtioneuvoston yleisistunnossa tehdystä päätöksestä käy ilmi, että työllisyyden ja yrittäjyyden ministeriyöryhmä voi käsitellä ainoastaan hallitusohjelmaan perustuvia valtioneuvoston päätöksessä tarkemmin määrättyjä asioita. Kuten edellä jo todettiin, ei yhteistoiminta-asiamiehen toimiston tai työneuvostonkaan lakkauttaminen perustu mihinkään pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjaukseen. Lakkauttaminen ei liioin ole – ainakaan valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyn päätöksen mukaan – muutoinkaan kuulunut ministeriyöryhmän toimivaltaan. Epäselvää onkin, mikä taho ylipäänsä on voinut käynnistää lakkauttamishankkeen, missä vaiheessa päätöksiä on tehty ja mihin viranomaisen lakkauttaminen on Suomessa mahdollista perustaa. Joka tapauksessa vaikuttaa selvältä, että ainakaan työllisyyden ja yrittäjyyden ministeriyöryhmä ei ole ollut asiassa toimivaltainen.

Virastorakenneselvitys irrallinen lakkauttamiseen liittymätön hanke

Syksyn 2025 budjettiriihessä päätetyn virastorakenneselvityksen käynnistäminen ei myöskään liity yhteistoiminta-asiamiehen toimiston eikä työneuvoston lakkauttamishankkeeseen, vaikka esitysluonnoksessa näin annetaan ymmärtää. Sekä yhteistoiminta-asiamies toimistoinen että työneuvosto ovat lailla perustettuja erityisviranomaisia. Ne eivät ole millään tavoin osallisia tai muutoin mukana mainitussa selvityksessä. On luonnollista, että viranomainen ei voi olla mukana hankkeessa ilman, että se olisi itse asiasta tietoinen. Itsenäisen ja riippumattoman viranomaisen rakenteita ei ole myöskään mahdollista selvittää ilman, että asianomainen viranomainen itse käyttää puhevaltaa hankkeessa.

Säästöjä ei synny eikä viranomaistoiminta tehostu vaan kustannukset kasvavat

Kuten jo luonnoksestakin käy ilmi, suunnitellut muutokset eivät täytä niille asetettuja tavoitteita. Muutoksista ei synny kustannussäästöjä eikä myöskään toiminnan tehostumista. Ne päinvastoin lisäävät kustannuksia ja heikentävät viranomaistoiminnan järjestelyjä.

Yhteistoiminta-asiamiehen toimiston ja työneuvoston yhdistäminen

Luonnoksen kohdassa 5.1 ”Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset” käsitellään työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston toimintojen yhdistämistä. Kuten luonnoksessa todetaan, on useastakin eri syystä enemmän kuin luontevaa edistää työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimistojen toimintojen yhdistämistä. Luonnoksessa todetaan myös tällaisen ratkaisun positiivinen seuraus: toimintojen yhdistämisellä turvataan aiempaa tehokkaampi viranomaistoiminta yhteisillä henkilöstöresursseilla.

Huolimatta todetuista, yhteistoiminta-asiamiehen toimiston ja työneuvoston yhdistämisellä saavutettavista eduista, luonnoksessa kuitenkin edetään nopeasti yhdistämisen hylkäävään ratkaisuun. Toisaalta yhteistoiminta-asiamiehen toimiston ja työneuvoston toimintojen yhdistämistä ei luonnoksessa tarkastella aidosti eikä oikeiden tosiseikkojen valossa. Luonnos on laadittu tavalla, jossa yhdistämistä ei pidetä edes todellisena vaihtoehtona.

Luonnoksen mukaan ”työneuvoston nykyisten resurssien kohdentuminen myös yhteistoimintalainsäädännön valvontaan voisi tuottaa vähäisiä synergiaetuja”. Yhdistämisestä seuraisi – päinvastoin kuin luonnoksessa on todettu – merkittävä työoikeudellisen asiantuntijuuden ja osaamisen keskittyminen yhteen viranomaiseen. Yhdistäminen mahdollistaisi viranomaisen tehokkaan, tarkoituksenmukaisen ja kustannustehokkaan toiminnan. Sillä olisi myös huomattavia oikeussuojavaikutuksia. Yhdistäminen johtaisi nimenomaan merkittävään synergiaetuuun. Toimintojen yhdistäminen mahdollistaisi myös henkilöstöresurssien joustavan käytön.

Yhteistoiminta-asiamiehen toimiston ja työneuvoston yhdistäminen torjutaan luonnoksessa myös sillä perusteella, että työneuvoston suoritemäärät olisivat ”useiden vuosien ajan olleet melko vähäisiä”. Viranomaisen ei voi itse vaikuttaa siinä vireille pantavien asioiden määrään. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimivan valtakunnansovittelijan toimiston vuoden 2023 vuosiraportin (s. 17) toimintakertomuksen mukaan ”2000-luvulla työriitoja on ollut sovittelussa keskimäärin noin parikymmentä vuodessa” (Valtakunnansovittelijan toimiston vuosiraportti 2023.

Valtakunnansovittelijan toimisto. Helsinki 2025). Työneuvostossa puolestaan tuli vuonna 2025 vireille 19 asiaa lausunto- ja oikaisuasioiden diaarissa. Työneuvoston käsittelemien asioiden määrä ei siis poikkea esimerkiksi valtakunnansovittelijan toimistossa vireille tulleiden asioiden määrästä. On huomattava, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimii energiamarkkinariitalautakunta (ks. <https://tem.fi/energiamarkkinariitalautakunnan-ratkaisusuositukset>). Lautakunta on perustettu vuonna 2023 ja julkaistuja suosituksia se on koko toimintansa aikana antanut vain viisi.

Toisaalta, mikäli työneuvostossa vireille tulevien asioiden määrää pidettäisiin vähäisenä, tulisi sen ennemminkin puoltaa viranomaisten yhdistämistä kuin olla sen esteenä.

Luonnoksen mukaan lisäresurssien ”kohdentaminen työneuvoston tehtäviin yhteistoiminta-asiamiehen toimistosta ei näytä tarpeelliselta, ellei työneuvoston tehtäväkenttää laajennettaisi nykyisestä.” Tässä yhteydessä ei ole otettu huomioon muun muassa sitä, että työneuvoston sihteeri on ainoa työneuvostossa käsiteltävien asioiden esittelijä. Hänellä ei ole käytettävissään sijaista tai muuta apua esittelytehtävissä. Yhteistoiminta-asiamiehen toimiston asiantuntijan toimenkuvaan on merkittynä työneuvoston sihteerin sijaistaminen tarvittaessa. Esittelytehtävissä sijaistaminen ei ole kuitenkaan mahdollista ilman erillistä virkamääräystä, eikä sijaistamista voida hyödyntää myöskään muissa työneuvoston tehtävissä yhteistoiminta-asiamiehen toimiston henkilöstöresurssivajeen johdosta. Yhteistoiminta-asiamiehen toimiston esittelijäviroista osa on täyttämättä ja osa sijaistamatta. Laillisuusvalvoja on kiinnittänyt huomioita asioiden liian pitkään käsittelyaikaan yhteistoiminta-asiamiehen toimistossa (ks. OKV/2922/10/2025: Valvontailmoituksen käsittelyaika yhteistoiminta-asiamiehen toimistossa). On selvää, että yhteistoiminta-asiamiehen toimistosta ei ole osoitettavissa edes vuosilomasijaista työneuvostoon. Työneuvostoon sijoitettu hallinnollinen avustaja hoitaa sekä yhteistoiminta-asiamiehen toimiston että työneuvoston tehtäviä. Hänelle TEM ei ole osoittanut sijaista edes vuosiloman ajaksi. Työneuvoston virkamiehillä ei siis ole sijaisia, mikä hankaloittaa erilaisten viranomaistehtävien hoitoa. Kysymys on myös työsuojelua koskevasta epäkohdasta, jonka hoitaminen kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston yhdistäminen ja mahdollisuus henkilöstöresurssien joustavaan käyttöön voisivat muun ohessa poistaa edellä tarkoitettut epäkohdat ja ongelmat.

Yhdistämistä koskeva säädösluonnos

Yhteistoiminta-asiamiehen toimiston ja työneuvoston toimintojen yhdistäminen on toteutettavissa nopeasti. Yhdistämistä koskeva yksityiskohtainen säädösluonnos, jonka ovat laatineet työneuvoston sihteeri yhdessä puheenjohtajan ja yhteistoiminta-asiamiehen virkamiesten kanssa, on toimitettu työ- ja elinkeinoministeriön edustajille vaihtoehtona valtion yhteistoimintalaissa tarkoitetussa työneuvoston lakkauttamista koskevassa poikkihallinnollisessa yhteistoimintamenettelyssä. Vaihtoehtoa koskevaa esitystä ei ole vielä käsitelty edellä mainitussa menettelyssä sisällöllisesti, eikä siihen ole saatu muutoinkaan työ- ja elinkeinoministeriön edustajien kantaa.

Yhteistoiminta-asiamiehen toimiston ja työneuvoston toimintoja yhdistettäessä on myös mahdollista kehittää toimintaa – ja muun ohessa edesauttaa alustatyödirektiivin implementointia – niin, että jatkossa lausuntoja voitaisiin pyytää rajoitetuin edellytyksin myös työsopimuslaista (alustavälitteisen ja alustalla suoritettavan työn oikeudellinen luonne). Lisäksi olisi mahdollista säätää siitä, että edellä tarkoitettu yhdistetty viranomaisen toimisi jatkossa myös ns. yritys vastuudirektiivissä ja EU:n pakkotyöasetuksessa edellytettynä kansallisena toimivaltaisena viranomaisena. Nämä laajennukset on otettu huomioon edellä mainitussa säädösluonnoksessa, joka on toimitettu työ- ja elinkeinoministeriölle.

Edellä tarkoitettu yhdistetyn viranomaisen toimivallan laajennus on toteutettavissa yksinkertaisesti ja kustannustehokkaasti. Se ei vaadi luonnoksessa mainittua laaja-alaista selvitystyötä. EU-sääntelyn implementointi voitaisiin toteuttaa olemassa olevia rakenteita hyödyntäen, ja samalla voitaisiin välttää lisäsääntelyn syntyminen, kuten pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on edellytetty.

Yhteistoiminta-asiamiehen toimiston ja työneuvoston yhdistäminen täyttää usean hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen

Luonnoksessakin todetun mukaisesti resurssien kohdentamista on julkishallinnon säästö- ja tehostamistarpeiden vuoksi harkittava tarkkaan. Näin ollen yhteistoiminta-asiamiehen toimiston ja työneuvoston toimintojen yhdistäminen yhdeksi viranomaiseksi – ja samalla sen toimivallan laajentaminen – täyttää yksiselitteisesti useankin pääministeri Orpon hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen, samoin kuin hallituksen muissa yhteyksissä esittämät yleiset säästö- ja tehostamistavoitteet.

Ainoat vartenotettavat vaihtoehdot

Kun luonnoksen mukainen vaihtoehto lakkauttaa yhteistoiminta-asiamiehen toimisto synnyttää lisää kustannuksia ja johtaa viranomaistoimintojen tehokkuuden heikentymiseen, on vartenotettavina vaihtoehtoina joko säilyttää yhteistoiminta-asiamiehen toimiston toiminta nykyisellään tai yhdistää se ja työneuvosto yhdeksi viranomaiseksi.

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 henkilöstöeduksesta eurooppayhtiössä ja eurooppaosuuskunnassa sekä työnantajavelvoitteista ja henkilöstöeduksesta 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

-

Paanetoja Jaana

Työ- ja elinkeinoministeriö - työneuvoston puheenjohtaja ja sihteeri