

Ilveskivi, Heinikoski, Ahtiainen, Kannisto

26.6.2025

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työneuvoston ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain kumoamisesta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä

Palkansaajakeskusjärjestöt (SAK, Akava ja STTK) vastustavat työryhmän mietinnössä esitettyä työneuvoston lakkauttamista ja jättävät työryhmän mietinnöstä eriävän mielipiteen jäljempänä kuvatuin perustein.

Palkansaajakeskusjärjestöillä ei ollut tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa esityksen sisältöön ja valmistelu tehtiin erittäin tiukalla aikataululla. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti kolmikantaisen työryhmän 12.6.2025, mutta työryhmä kokoontui jo ennen sitä. Myös luonnos hallituksen esitykseksi annettiin työryhmälle jo ennen virallista asettamispäätöstä. Palkansaajakeskusjärjestöt toteavat, että kolmikantainen valmistelu tai edes konsultaatio ei ole toteutunut ja asia on valmisteltu kokoaan työryhmän ulkopuolella etukäteen ennen työryhmän asettamista. Menettely on ristiriidassa ILO:n sopimus Nro 144 kolmikantavaatimuksen kanssa. Hyvän lainsäädännön valmistelun periaatteita ei noudatettu esimerkiksi lausuntokierroksen osalta, joka kohdistuu suurimaksi osaksi lomakaudelle.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työneuvoston lakkauttamiseen liittyviä lainsäädäntömuutoksia. Työneuvosto on työ- ja elinkeinoministeriön alainen toiminnassaan riippumaton erityisviranomaisena. Työneuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja työ- lainsäädännön soveltamisesta ja tulkinnasta sekä toimia oikaisuvaatimusviranomaisena eräissä aluehallintoviraston työ- lainsäädäntöä koskevissa poikkeuslupapäätöksissä. Työneuvoston lakkauttamista perustellaan valtion hallinnon säästötarpeilla.

Palkansaajakeskusjärjestöt SAK, Akava ja STTK katsovat, että lakkauttamiselle esitetyt säästöperusteet ja lakkauttamisesta saatavat valtiontaloudelliset hyödyt ovat tosiasiallisesti marginaalisia.

Työneuvosto on instituutio, joka tukee osaltaan kolmikantaisen työmarkkinajärjestelmän toimintaa. Työneuvostossa on sivutoiminen puheenjohtaja ja vähintään kahdeksan sivutoimista jäsentä. Puheenjohtajan, yhden jäsenen ja tämän varajäsenen on oltava tuomarin virkaan vaadittavan tutkinnon suorittaneita henkilöitä, jotka eivät edusta työnantaja- eikä työntekijäpuolta. Yhden riippumattomista jäsenistä on oltava työsuojelukysymyksiin perehtynyt henkilö. Muut jäsenet edustavat työnantajia ja työntekijöitä ja heidät nimitetään työmarkkinakeskusjärjestöjen esityksestä. Työneuvoston jäsenillä on siten erityistä työoikeudellisesta asiantuntemusta ja edellytyksiä ratkoa myös uusia muuttuvan työelämän kysymyksiä.

Ilveskivi, Heinikoski, Ahtiainen, Kannisto

26.6.2025

Työneuvosto matalan kynnyksen oikeusturvakeinona

Työneuvosto toteuttaa 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.

Luonnoksessa ei ole arvioitu riittävästi työneuvoston mahdollisen lakkauttamisen vaikutuksia oikeusturvan saatavuuteen. Esimerkiksi oikaisuvaatimusasioiden käsittely alkuperäisen päätöksen tehneessä viranomaisessa heikentää hakijan oikeusturvaa, koska oikaisuvaatimusasioiden oikeudellinen arviointi viranomaisessa on lähtökohtaisesti suppeampaa. Esimerkiksi hallituksen esityksen kappaleesta 2.2.3 poistetussa tekstissä asia todettiin seuraavasti:

”On varsin todennäköistä, ettei päätöksen juuri ratkaissut viranomainen päädy oikaisuvaatimusmenettelyssä toisenlaiseen ratkaisuun, jos valitus liittyy lain tulkintaan. Oikaisuvaatimusmenettely soveltuukin etenkin teknisluonteisten virheiden korjaamiseen massaluonteisessa päätöksenteossa.”

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 myös käsitellyn nopeus, tuomioistuinten kuormittamisen välttäminen ja prosessin vähäiset kustannukset.

Luonnoksessa esitetään oikaisuvaatimusten käsittelyyn vaihtoehtoa, jossa aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tekemään päätökseen haettaisiin muutosta ”aluehallintovirastolta”. Esityksessä ei ole yksilöity riittävästi, miten oikaisuvaatimuksia on tarkoitus käsitellä. Jos kysymys olisi AVI:ssa olevasta erityisestä kokoonpanosta, palattaisiin siihen malliin, joka poistettiin vuoden 2004 muutoksen säätämisen yhteydessä (poikkeuslupajaostot lakkautettiin).

Jos oikaisua haettaisiin luonnoksen mukaan aluehallintovirastolta, tulee aluehallintovirastoa koskevaa lainsäädäntöä muuttaa ja ottaa nyt ehdotettu huomioon myös valtakunnallista lupa- ja valvontavirastoa koskevassa lakihankkeessa. Valmistelussa tulee ottaa jo huomioon uuden viraston perustaminen, eikä ehdottaa säännöksiä, joissa mainitaan aluehallintovirasto. Tältä osin luonnos on puutteellinen.

Ilveskivi, Heinikoski, Ahtiainen, Kannisto

26.6.2025

Asia on valmisteltava yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, joka on vas-
tuuministeriö työsuojeluhallintoa koskevista asioista.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitteena on pyrkiä joustoihin sekä pienten ja
keskisuurten yritysten toimintaedellytysten vahvistamiseen. Jos oikaisuasiat siirre-
tään pois työneuvostolta, syntyy lisää byrokratiaa ja uusia haasteita.

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

Muutoksenhausta

Edellisessä kappaleessa on kuvattu kysymyksiä koskien oikaisuvaatimusten käsit-
telyä työneuvostossa tai vaihtoehtoisesti päätöksen tehneen viranomaisen toi-
mesta. Esitysluonnoksessa kuvataan lisäksi kaksi vaihtoehtoisia tuomioistuinpro-
sessia muutoksenhaun järjestämiseksi poikkeuslupapäätöksistä. Ensisijaiseksi vali-
tustieksi esitetään työtuomioistuinta. Lisäksi esitysluonnoksessa kuvataan toinen
malli, jossa muutosta aluehallintoviraston päätökseen haettaisiin valittamalla hal-
linto-oikeuteen.

Hallintoprosessiin liittyy erityisiä ongelmakohtia sekä käsittelyaikojen että sisällöllis-
ten kysymysten osalta. Oikaisuasiat on käsiteltävä niiden luonteen vuoksi kiireelli-
senä. Sillä, että laissa säädettäisiin kiireellisyysvaatimuksesta hallinto-oikeudessa,
ei olisi käytännössä merkitystä koska kiireelliseksi säädettyjen asioiden osuus eri
hallinto-oikeuksien asioista on jo nyt lähes 50 %. Tämä tarkoittaa sitä, että käytän-
nössä joka toinen vireille tuleva asia on säädetty käsiteltävän kiireellisenä. Kiireellis-
ten asioiden käsittelyajat hallinto-oikeuksissa ovat useita kuukausia.

”Helsingin hallinto-oikeus

- kiireellisten osuus saapuneista: 42 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 45 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 6,4 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 10,3 kk”.

Yllä kerrotun vuoksi palkansaajakeskusjärjestöt katsovat, että työneuvostossa käsi-
teltävät oikaisuvaatimusasiat ovat sellaisia, joita ei voida saattaa hallinto-oikeudelle
tehtävän valituksen piiriin. Lisäksi asian vireille saattaminen hallinto-oikeuteen vaa-
tisi enemmän resursseja ja usein kustannuksia kuin nyt (avustajan käytön tarpeelli-
suus, oikeudenkäyntimaksu jne.) Hallinto-oikeuksissa ei myöskään ole asiaryhmiä,
jotka edes läheisesti sivuaisivat työsuojelun poikkeuslupa/oikaisuasioita. Tällä on
merkitystä käsiteltäviin asioihin liittyvän asiantuntemuksen näkökulmasta.

Ilveskivi, Heinikoski, Ahtiainen, Kannisto

26.6.2025

Palkansaajakeskusjärjestöt kannattavat nykyisen muutoksenhakumallin säilyttämistä.

Työneuvoston lakkauttamisesta syntyvät säästöt ovat marginaalisia

Esitysluonnoksesta ei ilmene, millä perusteella juuri työneuvosto on valikoitunut lakkautuslistalle kaikkien muiden TEM:n hallinnonalan virastojen ja laitosten joukosta.

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

Esitysluonnoksessa ei ole esitetty arvioita siitä, miten paljon kustannuksia syntyy oikaisuasioiden siirtämisestä työsuojeluviranomaiselle tai hallinto-oikeuksiin. Selvää kuitenkin on, että syntyvä säästö jää alle 200 000 euroon, koska oikaisuasioiden mahdollinen siirto edellyttää riittävää resurssointia vastaanottavassa viranomaisessa.

Esitysluonnoksen mukaan työtuomioistuin toimisi edellä mainitussa mallissa valitusviranomaisena. Työtuomioistuin joutuisi ottamaan nykyisen työneuvoston roolin mm. lupaehtoja koskeissa sisällöllisissä asioissa. On mahdollista, että muutos lisää valituksia työtuomioistuimeen, mikä tulee ottaa huomioon sen resurssoinnissa ja kustannusarvioissa.

Lopuksi

Työneuvoston säilyttämistä perustelee nimenomaisesti sen luonne nopeana ja tehokkaana matalan kynnyksen oikeussuojakeinona. Marginaalisilla säästöillä perustellaan työmarkkinoiden toimivan ja asiantuntevan instituution purkamista. Työneuvoston lakkauttaminen heikentää käytännössä oikeussuojan saatavuutta.

Työneuvoston lakkauttamisen sijaan tulisi harkita sen toiminnan kehittämistä. Lausuntojen sitovuus tulisi palauttaa ja kehittää valitusteitä. Tällä voitaisiin vastata oikeusturvan saatavuuteen liittyviin ongelmiin työoikeudellisissa kysymyksissä kustannustehokkaalla tavalla.

Lopuksi palkansaajakeskusjärjestöt toteavat, että muita toteuttamisvaihtoehtoja on selvitettävä tarkemmin ennen lausuntokierroksen käynnistymistä. Työneuvoston lakkautusta koskeva hanke tulisi käsitellä yhdessä yhteistoiminta-asiamiehen toimiston lakkautushankkeen kanssa. Selvittää tulisi muun ohella, voitaisiinko työneuvoston tehtävät yhdistää yhteistoiminta-asiamiehen toimiston tehtäviin, jolloin henkilöstöresursseja voidaan hyödyntää puolin ja toisin. Näin olisi mahdollista selvittää kahden viranomaisen toimintojen tehostamista. Koska molemmilla viranomaisilla on tehtäviä, joita ei voida lakkauttaa, toimintojen yhdistämistä tulee harkita yhtenä vaihtoehtona. Säästövaihtoehdot tulee selvittää siten, että nimenomaan säästökohteina olevat viranomaiset ovat mukana tuomassa asiantuntemuksensa valmieluun. Palkansaajakeskusjärjestöt katsovatkin, että säästötoimien valmistelussa ja

Ilveskivi, Heinikoski, Ahtiainen, Kannisto

26.6.2025

niiden tehokkuuden arvioinnissa tulisi katsoa laajemmin valtion hallinnon tai työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toimintojen mahdollisia yhdistämisiä yksittäisen pienen, mutta työelämän kannalta tärkeän viranomaisen lakkauttamisen sijaan.

Lisätietoja:

Paula Ilveskivi, juristi
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
p. 050 565 1664

Mikko Heinikoski, koulutus- ja työllisyysasioiden päällikkö
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
p. 040 564 7001

Minna Ahtiainen, johtaja
STTK ry
p. 050 38 77 030

Miia Kannisto, johtava asiantuntija
Akava ry
p. 050 551 5292