Asiantuntijalausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle 132/2026 vp työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston lakkauttamista ja tehtävien siirtämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksessä ehdotetaan työneuvoston lakkauttamista ja siihen liittyviä lainsäädäntömuutoksia. Työneuvoston lausuntotehtävät ehdotetaan lakkautettaviksi. Työsuojelun poikkeuslupa-asioiden oikaisuvaatimusmenettelystä luovuttaisiin. Muutoksenhaku ehdotetaan järjestettäväksi jatkossa siten, että työaikalain 39 §:ssä ja nuorista työntekijöistä annetun lain 15 §:ssä tarkoitetusta poikkeusluvasta olisi suora valitusoikeus työtuomioistuimelle.

Työneuvoston merkityksestä

Hallituksen esityksessä on aivan oikein kuvattu sitä, miten työneuvostoa on pidetty työelämän oikeusturvajärjestelmän täydentäjänä. Työneuvoston **lausuntopyyntömenettelyn** etuna on ollut työneuvoston kokoonpanon erityinen työoikeudellinen ja työmarkkinoiden asiantuntemus, menettelyn nopeus ja matalat kustannukset asianosaisille eli se on toiminut eräänlaisena matalan kynnyksen oikeussuojakeinona. Työneuvoston lakkauttamisen jälkeen Suomessa ei olisi kolmikantaisessa kokoonpanossa toimivaa viranomaista, joka antaisi pyynnöstä lausuntoja työlainsäädännön tulkinnasta ja soveltamisesta yksittäistapauksissa. Sen lakkauttamisessa riskinä on, että tuomioistuimiin päätyvien riita-asioiden määrä lisääntyy. Lakkauttamisella voi olla vaikutusta myös työlainsäädännön soveltamiskäytännön yhtenäisyyteen. Tuomioistuimet ovat käyttäneet työneuvoston lausuntoja oikeuslähteenä. Lisäksi lausuntopyynnön kohteena on usein myös asioita, jotka eivät ole saatettavissa vireille tuomioistuimessa. Tältä osin poistuu kokonaan mahdollisuus saada viranomaisen lausunto lain tulkinnasta ja soveltamisesta. Hallituksen esityksen mukaan myös työsuojeluviranomainen on pyrkinyt hakemaan työmarkkinoilla yleistä hyväksyntää nauttivaa tulkintakannanottoa työneuvostolta sopeuttaakseen omaa valvontalinjaansa ja rikosilmoituskynnystään muun muassa eräissä työaikalakiin liittyvissä kysymyksissä. Lausunnon pyytämisellä on voitu välttyä siltä, että täsmällisempää laintulkintaa jouduttaisiin hakemaan yksittäistä työnantajaa koskevan rikosprosessin kautta. Toki aivan ymmärrettävä näkökulma on sekin, että lausuntoja on annettu viime vuosina kovin vähän. Tässä tulee kuitenkin huomioida se, että asiat ovat olleet laajoja.

Työneuvoston **poikkeuslupa-asiat** koskevat muun ohella säännöllistä työaikaa ja vuorokausilepoa koskevista säännöksistä poikkeamista, yötyön tekemistä, tai alle 14-vuotiaan työskentelyä taide- ja kulttuuriesityksissä. Kyse on ollut esimerkiksi oikeudesta järjestää työaika 24 tunnin pituisissa työvuoroissa palo- ja pelastustoimessa tai pienryhmäkodeissa, tai teettää yötyötä puhtaanapitotöissä. Päätökset ovat koskeneet myös esimerkiksi lasten esiintymistyötä tv-ohjelmissa ja elokuvissa sekä nuorten suorittamaa postinjakelutyötä.

Poikkeuslupa-asioissa muutosta Lupa- ja valvontaviraston tekemään poikkeuslupapäätökseen haettaisiin esityksen mukaan suoraan työtuomioistuimelta valittamalla. Nykyisessä järjestelmässä on ollut mahdollista vaatia ensin oikaisua työneuvostolta, jonka päätökseen on voinut hakea muutosta valittamalla työtuomioistuimeen. Valitusasioita on ollut työtuomioistuimessa vain hyvin vähän, mikä kertoo siitä, että työneuvoston ratkaisut on katsottu onnistuneiksi. Muutoksen myötä ilmainen oikaisuvaatimusmenettely muuttuisi maksulliseksi hallintovalitusprosessiksi. Tällä voi olla vaikutusta oikeussuojan tosiasialliselle toteutumiselle.

Työtuomioistuimen kannanotot

Työtuomioistuin kiinnittää ensin huomiota siihen, että esitystä perustellaan valtiontalouden säästötoimenpiteenä. Hallituksen esityksestä ilmenee, että työneuvoston toimintamenot ovat noin 200 000 euroa vuodessa. Suurin osa toimintamenoista, 150 000 euroa, muodostuu henkilöstökuluista. Valtion virkamieslain nojalla valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät kuitenkin siihen virastoon, johon tehtävät siirtyvät. Säästöä henkilöstökuluissa ei siten synny, vaan tilanne on päinvastainen, jos palkkaus tuomioistuinlaitoksessa on korkeammalla tasolla kuin mitä se on työneuvostossa. Arvioitavaksi jääkin, onko arvioitu kokonaissäästö niin merkittävä, että lakkauttamisen edut ovat suuremmat kuin ne haitat, jotka työneuvoston lakkauttamisesta aiheutuu. Vailla merkitystä ei voi olla sekään, että työneuvoston lakkauttaminen vaikuttaa entisestään vahvistavan työmarkkinoiden vastakkainasettelua, kun erityisesti työntekijäpuoli on kokenut työneuvoston tärkeänä työelämän oikeussuojan tuottajana ja työlainsäädännön tulkinnan ohjaajana.

Muilta osin työtuomioistuin lausuu hallituksen esityksestä seuraavaa.

Kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin, poikkeuslupa-asioiden tehokas ja joutuisa käsittely on muutoksenhakijan kannalta tärkeää. Työaikajärjestelyjen muutoksiin tai esimerkiksi poikkeukselliseen yötyöhön tarvitaan tyypillisesti lupapäätös varsin nopeasti. Myös nuoren kannalta poikkeuslupa on tärkeää saada nopeasti ennen kuin työtilaisuus on ohitse. Tähän nähden **työtuomioistuin pitää perusteltuna, että poikkeuslupa-asiat käsitellään jatkossakin työtuomioistuimessa.** Työtuomioistuimen etuna on myös kolmikantainen kokoonpano ja työelämän erityisosaaminen, mikä edesauttaa osaltaan asian nopeaa käsittelyä.

Tärkeää on lisäksi se, että tarvittavan asiantuntemuksen varmistamiseksi **työtuomioistuimen työsuojelun poikkeuslupa-asioiden kokoonpanoa täydennetään** hallituksen esittämin tavoin **työsuojelukysymyksiin perehtyneellä asiantuntijajäsenellä**.

Esityksessä ehdotetaan alennettavaksi oikeudenkäyntimaksun tasoa työtuomioistuimen käsittelemissä poikkeuslupavalituksissa nykyisestä 2 440 eurosta (oikeushenkilöt) ja 610 eurosta (yksityishenkilöt) 310 euroon, mikä vastaisi hallinto-oikeudessa perittävän oikeudenkäyntimaksun tasoa. Esityksessä on aivan oikein kuvattu oikeudenkäyntimaksun merkitystä oikeussuojan toteutumisen kannalta poikkeuslupa-asioiden kaltaisessa asiassa. Työneuvostossa käsittely on ollut maksutonta. Oikeudenkäyntimaksun tason alentaminen on arvioitu välttämättömäksi, jotta muutoksenhakukynnys poikkeuslupa-asioissa ei muodostu tarpeettoman korkeaksi. Työtuomioistuin on tästä samaa mieltä. Myös työtuomioistuimessa käsittely on ollut maksutonta, jos muutoksenhakija poikkeuslupa-asiassa on ollut työsuojeluvaltuutettu (tuomioistuinmaksulain 8 § 1 mom 6 kohta). **Työtuomioistuin ehdottaa harkittavaksi, tulisiko maksuttomuus ulottaa myös muihin henkilöstön edustajiin eli luottamusmiehiin ja luottamusvaltuutettuihin, yksittäisiin työntekijöihin sekä alaikäisiin nuoriin tai heidän huoltajiinsa.** Ehdotettu 310 euron maksu voi tosiasiassa muodostaa heille esteen hakea muutosta työsuojeluviranomaisen päätökseen.

Lainsäädäntövaiheessa olisi varmistuttava siitä, ettei osapuolten oikeussuojan taso laske muutoksen yhteydessä. Kun muutoksenhaku muuttuu hallintomenettelystä hallintolainkäytöksi, huomioon on otettava hallintolain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) väliset erot. Työneuvosto on voinut poikkeuslupamenettelyssään ottaa kantaa myös työsuojeluviranomaisen määrittämien lupaehtojen tarkoituksenmukaisuuteen ja korjata niitä tämän arvionsa perusteella.

Hallintotuomioistuin taas tutkii ainoastaan sen, onko viranomainen ylittänyt harkintavaltansa ja toiminut lainvastaisesti (HOL 13.1 §: Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen). Vaikuttaa siltä, että ilman erityissäännöstä muutoksenhaku saattaa kaventua siitä, mitä se on ollut työneuvoston käytännössä. – Ehdotetun työaikalain 39 b §:n ja nuorista työntekijöistä annetun lain 15 b §:n mukaan muutoksenhaussa noudatetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, ellei oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetussa laissa toisin säädetä. Työtuomioistuinlaissa ei ole hallintoprosessia koskien omia erityissäännöksiä. **Työtuomioistuinlakiin olisi ehkä perusteltua lisätä säännös siitä, että työtuomioistuin voi tutkia myös työsuojeluviranomaisen päätöksen tarkoituksenmukaisuuden**.

Vielä työtuomioistuin kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan ”työneuvostossa tämän lain voimaantuloon mennessä muodostuneet arkistot, rekisterit ja tietoaineistot sekä tehdyt sopimukset ja sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät tämän lain voimaan tullessa työ- ja elinkeinoministeriölle, ellei muuta sovita eikä sopimusten tai sitoumusten sisällöstä muuta johdu”. Tiedonhallinnan muutosvaikutusten osalta esityksessä on todettu (s. 48), että työneuvoston käytössä olevan arkistointijärjestelmän asiasisällöt arkistoidaan yhteistyössä valtioneuvoston kanslian tiedonhallintayksikön ja Kansallisarkiston kanssa. Sähköisen tietojärjestelmän sisältö arkistoidaan osaksi olemassa olevaa fyysistä aineistoa. Aineisto seulotaan ja siirretään Kansallisarkistoon.

Työtuomioistuimen käsitys on se, että **tehtävien siirtyessä työtuomioistuimeen tulee siirtää myös työneuvostoon muodostuneet aineistot työtuomioistuimeen**. Tämä on välttämätöntä yhdenmukaisen ratkaisulinjan säilyttämiseksi. Oikeuskäytäntöä ei voi alkaa luoda ns. ”puhtaalta pöydältä” siten, että aiempi oikeuskäytäntö jää huomiotta. Aineistossa on muun ohella työneuvoston vanhoja päätöksiä ja muistioita, joita ei sellaisenaan ole julkaistu. Aiempi oikeuskäytäntö on tuomioistuimelle tärkeä oikeuslähde, ja kyse on myös osapuolten oikeusturvan toteutumisesta. Työneuvostolla on myös muuta sisäistä aineistoja, joiden tulisi siirtyä työtuomioistuimelle jatkuvuuden turvaamiseksi. Tämä siirto olisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain nojalla tullut suunnitella ja samalla arvioida myös tiedonhallintaan vaikuttavien muutosten taloudelliset vaikutukset.

Työtuomioistuin kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että se tai Tuomioistuinvirasto ei ole ollut mukana hallituksen esityksessä s. 6 kuvatussa poikkihallinnollisessa yhteistoimintamenettelyssä, jossa se olisi voinut esittää kantansa työneuvoston lakkauttamisen henkilöstövaikutuksiin. Myöskään tiedonhallintalain mukaisessa, sivulla 48 kuvatussa tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnissa sitä ei ole kuultu eikä se ole siten päässyt esittämään kantaansa siitä, mikä työneuvoston aineisto on sellaista, joka välttämättä olisi siirrettävä työtuomioistuimeen.

Työtuomioistuimen presidentti Outi Anttila

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Outi Anttila
Presidentti
Työtuomioistuin
outi.anttila@oikeus.fi