Asia: HE 132/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston lakkauttamista ja tehtävien siirtämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Työ- ja tasa-arvovaliokunta 4.9.2026 klo 11.00

Yhteistoiminta-asiamiehen lausunto

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että yhteistoiminta-asiamiehestä annettu laki kumottaisiin ja yhteistoiminta-asiamiehen toimisto lakkautettaisiin. Yhteistoimintalainsäädännön valvontatehtävät siirrettäisiin työsuojeluviranomaiselle. Henkilöstörahastojen valvonta ja henkilöstörahastorekisterin ylläpito siirrettäisiin Patentti- ja rekisterihallitukselle.

Pääministeri Petteri Orpon hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut tekemään ratkaisut, jotka vahvistavat julkista taloutta nettomääräisesti kuusi miljardia euroa vuoden 2027 tasolla.

Hallitus jatkaa valtionhallintoa uudistamista ja pyrkii löytämään ratkaisuja valtionhallinnon toimintamenojen säästämiseksi. Sopeutus- ja tehostamistarpeista johtuen työ- ja elinkeinoministeriö on 12.6.2025 asettanut kolmikantaisen työryhmän valmistelemaan muun muassa yhteistoiminta-asiamiehen toimiston mahdollista lakkauttamisesta ja niihin liittyviä lainsäädäntömuutoksia.

Esityksen taustalla on siten erityisesti säästötavoitteet valtionhallinnossa sekä muu tehostaminen.

Säästötavoite

Yhteistoiminta-asiamies katsoo säästötavoitteen täyttymisen olevan epävarmaa esityksen perusteella. Hallituksen esityksessä arvioidun tarvittavan henkilöstön määrä uusissa viranomaisissa ei vastaa todellista tarvetta ainakaan toimintoja käynnistettäessä.[1] Mahdollisen veroluonteisen maksun määrääminen henkilöstörahastoille voi korjata asiaa vain osittain. Esimerkiksi PRH:n arvio henkilöstörahastojen rekisteröinnin ja vaikuttavan valvonnan edellyttämistä henkilöstöresursseista on neljä (4) henkilötyövuotta, esityksessä on arvioitu tarpeeksi 2,5 – 3 henkilötyövuotta. Uudistuksen yhteydessä on myös varmistettava, että työsuojeluviranomaisella on riittävät resurssit uusista tehtävistä vastaamiseen. Nyt esitetty 2 - 2,5 henkilötyövuotta vaikuttaa optimistiselta. Vaikka esityksen perusteella säästöhaarukka henkilöstö- ja muissa menoissa on 50 000–120 000 euroa vuodessa, tähän liittyy hallituksen esityksenkin perusteella epävarmuustekijöitä. Kokonaisuudessaan säästön määrä jäisi vähäiseksi optimaalisessakin tapauksessa.

Yhteistoiminta-asiamiehen toimistolle osoitettu henkilöresurssi on tällä hetkellä 5,5 htv (yhteistoiminta-asiamiehen virka, neljä asiantuntijatason virkaa ja työneuvoston kanssa jaettu hallinnollisen avustajan virka). Henkilöstöresurssit ovat erinäisistä syistä olleet viime aikoina osin vajaatäytöllä, mikä on ruuhkauttanut asioiden käsittelyä. Tilanne on nyt kevään ja kesän kuluessa parantunut kolmen määräaikaisen asiantuntijan työpanoksen tultua käyttöön kahden vakinaisen virkamiehen työpanoksen lisäksi. Lausuntojonon kasvu on saatu pysähtymään.

[1] Esimerkiksi PRH:n arvio henkilöstörahastojen rekisteröinnin ja vaikuttavan valvonnan edellyttämistä henkilöstöresursseista on neljä (4) henkilötyövuotta, esityksessä on arvioitu tarpeeksi 2,5 – 3 henkilötyövuotta.

Tehostaminen

Hallituksen esityksessä on todettu, että yhteistoiminta-asiamiehellä on ollut erityistehtävä henkilöstön osallistumisjärjestelmien toteutumisen edistämisessä. Kyse on ollut käytännössä esimerkiksi koulutustilaisuuksien järjestämisestä, ohjeistusten ja asiakirjamallien julkaisusta sekä sidosryhmäyhteistyöstä. Näitä tehtäviä ei välttämättä voida toteuttaa uusissa viranomaisissa ainakaan täysin nykyisessä laajuudessaan.

Hallituksen esityksessä on myös todettu, että yhteistoiminta-asiamiehen toimisto on pystynyt varsin tehokkaasti edistämään yhteistoimintalainsäädännön noudattamista ennakollisin toimin. Valvonta-asioissa ei ole käytännössä juuri koskaan jouduttu etenemään kehotusten antamiseen, työpaikkatarkastuksiin tai rikosprosessiin. [2]

Henkilöstörahastojen määrä on kasvussa ja niiden määrä on lähes kolminkertaistunut viimeisen viiden vuoden aikana. Vuonna 2025 Suomessa oli yhteensä 489 henkilöstörahastoa, joissa oli noin 210 000 jäsentä ja joiden jäsenosuuspääomat olivat yhteensä yli 1,3 miljardia euroa.

Hallituksen esityksessä onkin todettu, että käytännössä yhteistoiminta-asiamiehen työpanos on ollut merkittävä henkilöstörahastoihin liittyvissä ohjaus- ja neuvontatehtävissä.[3]

Yhteistoiminta-asiamiehen toimisto on tarjonnut kattavasti ohjeistusta ja neuvontaa henkilöstörahastolain soveltamisesta. Kyse on asiakasneuvonnasta sähköpostitse ja puhelimitse, viranomaisen verkkosivuilla julkaistavista ohjeistuksista ja malliasiakirjoista sekä yhteydenpidosta valvonnan kohteena oleviin yrityksiin. Lisäksi yhteistoiminta-asiamiehellä on ollut tiivistä sidosryhmäyhteistyötä muun muassa Verohallinnon, alan yhdistyksen ja palvelutarjoajien kanssa. Toimisto on järjestänyt myös webinaareja ja koulutustilaisuuksia. Hallituksen esityksessä on todettu, että kyse on pitkälti yhteistoiminta-asiamiehen erityistehtävistä, joita ei välttämättä olisi mahdollista toteuttaa Patentti- ja rekisterihallituksessa yhtä kattavasti kuin nykyisin.[4]

Oheisten hallituksen esityksestä otettujen lainausten perusteella nykyisen toiminnan laajuutta ja tasoa ei voida taata uusissa järjestelyissä kuin osittain. Toiminta ei siten tehostu, päinvastoin toiminnan tehokkuus ja laajuus esitykseen kirjatun perusteella näyttäisi laskevan.

Hallituksen esitykseen liittyviä ongelmakohtia

Jos hallituksen esityksen mukaiseen ratkaisuun kuitenkin päädytään, olisi hyvä ottaa huomioon muutama tärkeä yksityiskohta liittyen mm. liikesalaisuuksien suojaan ja valvontailmoituksien käsittelyyn.

Patentti- ja rekisterihallitus

[2] HE 132/2026 vp, s. 45.
[3] HE 132/2026 vp. s. 48
[4] HE 132/2026 vp, s. 35-36.

Ilmoittajansuoja

Henkilöstörahastoasioiden siirtyessä patentti- ja rekisterihallitukselle on ehdottomasti samalla arvioitava se, miten henkilöstörahastojen toiminnasta tehtyjen ja tehtävien valvontailmoitusten ilmoittajansuoja jatkossa järjestetään. Toimintojen siirtyessä patentti- ja rekisterihallitukselle sinne siirtyy myös yhteistoiminta-asiamiestä koskevan lain perusteella nykyisin salassa pidettäviä ilmoittajien ja yritysten tietoja. Patentti- ja rekisterihallituksella ei ole vastaavaa ilmoittajan suojaa koskevaa lainsäädäntöä tukenaan.[5]

Lisäksi olisi hyvä todeta valvontailmoitusten käsittelystä hallintolain noudattamisen vaade.

Henkilöstörahastorekisteriin merkittyjen tietojen julkisuus

Henkilöstörahastolaissa ei ole säädetty henkilöstörahastorekisteriin merkittyjen tietojen julkisuudesta eikä oikeudesta saada otteita ja todistuksia rekisteriin merkityistä tiedoista. Tilanteen selkeyttämiseksi olisi kannatettavaa, että henkilöstörahastolaissa olisi kaupparekisterilain (564/2023) 2 §:ää, yhdistyslain (503/1989) 47 §:ää ja säätiölain (487/2015) 13 luvun 1 §:ää vastaava säännös.

Lisäksi olisi syytä arvioida, onko henkilörahastolakiin tarpeen ottaa säännös tilinpäätökseen sisältyvien asiakirjojen (mm. tase-erittelyjen ja pöytäkirjojen) salassapidosta säätiölain 5 luvun 5 §:ää vastaavasti.

Salassapito on ehdottomasti ulotettava myös yrityskohtaisiin tulos- ja voittopalkkiomalleihin.

Henkilöstörahastolain uudistamiseen liittyvän selvitystyön käynnistäminen on antaa hyvät lähtökohdat täsmentää terminologiaa ja yksinkertaistaa hallinnollista menettelyä niin rahastojen perustamisessa kuin valvonnan suorittamisessa.

Salassapitosäännökset olisi kuitenkin hyvä tuoda lainsäädäntöön jo tässä vaiheessa.

Lupa- ja valvontavirasto

Yhteistoimintalain valvonta erityisesti 16 § 1 momentin osalta?

Lupa- ja valvontaviraton osalta erityisesti yhteistoimintalain 16 § 1 momentin mukaisten muutosneuvotteluiden jälkivalvontaprosessin tarkempi kuvaaminen on tarpeen.[6]

---

[5] Laki yhteistoiminta-asiamiehestä 10 §: ”Kun yhteistoiminta-asiamiehelle on tehty ilmoitus sen valvontaan kuuluvien säännösten ja määräysten epäillystä rikkomisesta, ilmoittajana olevan henkilöllisyys ja se, että valvontatoimenpide on tehty ilmoituksen johdosta, on pidettävä salassa. Ilmoittajan henkilöllisyys saadaan kuitenkin ilmaista, jos se on valvonnan kannalta tarpeellista ja ilmoituksen tekijä on antanut siihen suostumuksensa.
Edellä 1 momentissa tarkoitettu tieto voidaan ilmoittaa ilmoittajan suostumuksetta poliisiviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi.”

[6] Yhteistoimintalain 16 § 1 momentti liittyy neuvotteluihin, jotka koskevat työnantajan taloudellisella tai tuotannollisella perusteella harkitsemia yhden tai useamman työntekijän irtisanomista, lomauttamista, osa-aikaistamista tai työsopimuksen olennaisen ehdon yksipuolista muuttamista.

Jälkivalvonta on välttämätön osa valvontaa. Jälkivalvonnalla tarkoitetaan sitä, että viranomainen arvioi kirjallisen aineiston perusteella jälkikäteen, onko yrityksen, yhteisön tai sivuliikkeen menettely vastannut yhteistoimintalaissa tai muissa valvottavissa olevissa laeissa säädettyä.

Lyhyen keskustelun perusteella lupa- ja valvontaviraston kanssa on ilmennyt, että asia ei ole täysin selvä valvonnan ulottuvuuden tai sen suorittamisen tavan osalta 16 § 1 momentin mukaisissa asioissa. Ohessa keskustelussa hahmoteltua mahdollista prosessia asian osalta.

Vaikka viranomainen ei ota kantaa työsopimuslain mukaisen irtisanomisperusteen olemassaoloon, yhteistoimintalain valvonnasta vastaavan viranomaisen tehtäviin kuuluu yhteistoimintalain 16 § 1 momentin mukaisten muutosneuvotteluiden sisällöllisen ja ajallisen oikeellisuuden selvittäminen.[7]

Asia voi tulla vireille valvontailmoituksen tai viranomaisen oman tarkastustoiminnan seurauksena. Usein 16 § 1 momentin mukaiset asiat tulevat vireille vasta siinä vaiheessa, kun ilmoittajan työsuhde on jo päättynyt.

Hallintolain mukaisesti toimittaessa työnantajaa ja ilmoittajaa on kuultava asiassa ja annettava heille mahdollisuus vastineeseen kuulemisessa saatujen tietojen pohjalta.

Asiaa koskeva viranomaisen päätös asiassa on annettava työnantajalle ja henkilöstön edustajalle sekä mahdolliselle asianomistajalle eli ilmoittajalle tiedoksi.

Tässä luonnosteltu hallintolainkin edellyttämä prosessin kulku olisi hyvä kuvata jo valmisteluaineistossa.

Hallituksen esityksen perusteella lupa- ja valvontaviraston työsuojelutarkastaja voi antaa työnantajalle kirjallisen toimintaohjeen säännösten vastaisen olotilan poistamisesta tai korjaamisesta. Toimintaohjeessa on yksilöitävä sovellettavat säännökset ja niiden noudattamisessa havaitut puutteet.

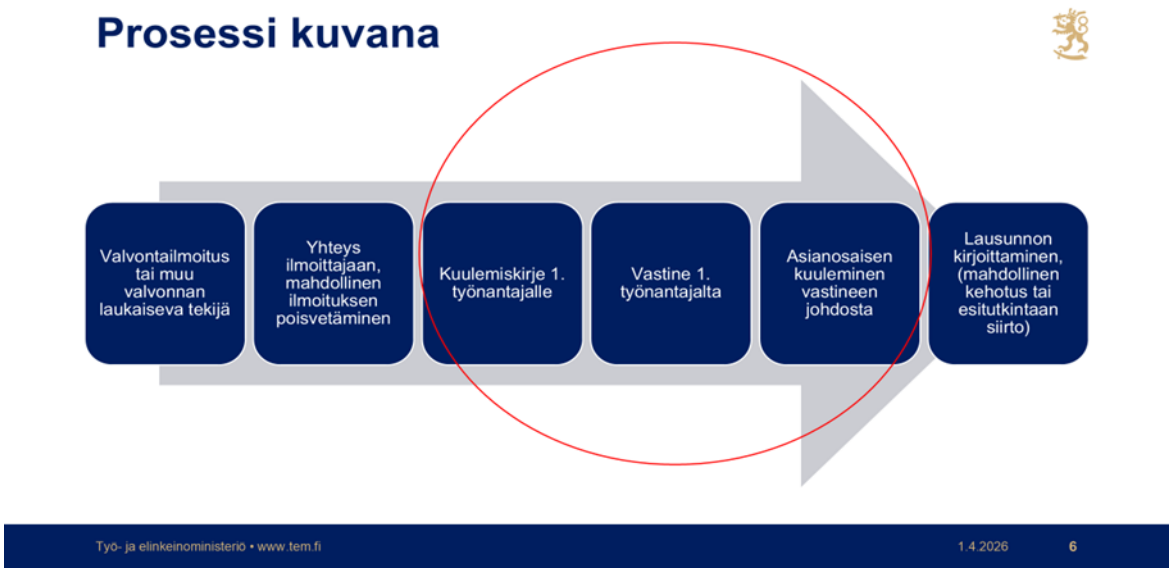
Toinen vaihtoehto on, että työsuojeluviranomainen voi antaa laissa mainituissa tilanteissa kirjallisen kehotuksen. Kehotuksen noudattamatta jättäminen voidaan saattaa työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Jos kirjallista kehotusta ei noudateta, työsuojeluviranomainen voi asettaa velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Lisäksi eräissä tapauksissa työsuojelutarkastaja voi saattaa asian työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi toimintaohjetta tai kehotusta antamatta.

Mitä näistä toimenpiteistä sovellettaisiin 16 § 1 momentin rikkomiseen kohdistuvassa valvonnassa jää auki.

Työsuojelun valvontalain mukainen kehotus ei ole tarkoituksenmukainen keino ”puuttua” asiaan, eikä sitä ole tarkoitettu tällaisten asioiden korjaamiseen. Lisäksi Lupa- ja valvontaviraston antamaan kehotukseen esimerkiksi muutosneuvotteluvelvoitteen rikkomisesta liittyy valitusmahdollisuus hallinto-oikeuteen, mikä johtaa siihen, että asiaa voidaan joutua käsittelemään hallintovalituksen lisäksi käräjäoikeudessa riita-asiana, mikä lisää osapuolten kustannuksia.

[7] Irtisanomisperuste ja toisaalta muutosneuvottelujen asianmukainen käyminen ovat irralliset toisistaan. Muutosneuvottelujen asianmukainen käyminen ei johda irtisanomisperusteen syntyyn ja toisaalta asiallinen irtisanomisperuste voi olla, vaikka muutosneuvottelut laiminlyötäisiin.

Yhteistoiminta-asiamiehen nykyinen prosessi on tässä kuvatun kaltainen:



Näiden selvitysten tekemisellä on se merkitys, että niiden pohjalta voivat osapuolet harkita mahdollista kanteen nostamista tai asiasta sopimista paikallisesti. Tämä säästää huomattavasti aikaa ja oikeudenkäyntikuluja osapuolilta ja turhilta oikeudenkäynneiltä vältytään.

> Lausunnoilla on ollut suuri oikeussuojavaikutus niin ilmoituksen tekijälle kuin sille työnantajalle, jonka toiminnasta on ollut kysymys. Lausunnoilla on myös oikeudenkäytössä ohjaava vaikutus (ks. erityisesti Uusi-Oukari: Muutosneuvottelut).
>
> Lisäksi tapauskohtaisia lausuntoja on käytetty lain tulkinta-aineistona oikeuskirjallisuudessa. Lausunnoilla on siis yksittäistapausta laajempi merkitys ja vaikutus. Niiden avulla voidaan yritys- ja yhteisötasolla ratkaista syntyneitä ongelmia osallistumisjärjestelmien käytännön soveltamisessa.

Esityksessä ei perustella riittävästi, miten lausuntojen (tai niitä vastaavien lupa- ja valvontaviraston tapauskohtaisten selvitysten) antamisesta voitaisiin luopua eikä myöskään riittävästi kerrota, miten vireillä olevat tapauskohtaiset lausunnot käsitellään siirtymävaiheessa lupa- ja valvontavirastossa. Yhteistoiminta-asiamies antaa lausunnot esittelystä. Kun lain voimaan tullessa ei ole enää yhteistoiminta-asiamiestä, tulee säätää siitä, kuka tai mikä vireillä olevat LVV:lle siirtyvät lausuntoasiat ratkaisisi.

Vaihtoehdoista

Esityksessä on mainittu esille tuotu ajatus työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston yhdistämisestä.

Yhteistoiminta-asiamiehen näkemyksen mukaan työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston yhdistäminen on selkeästi hallinnollisesti nopeampi ja tehokkaampi tapa saada aikaan sekä säästöjä että toiminnan tehostumista.

Asiaa on esitelty tarkemmin lausuntopalautteissa sekä hallituksen esityksessä. Tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan selvitetty syvemmin, vaan päädyttiin nyt esillä olevan vaihtoehtoon.

Esimerkiksi sen arviointia ei tehty, olisiko mahdollista siirtää ensimmäisessä vaiheessa vain henkilöstörahastoasiat patentti- ja rekisterihallitukselle ja säätää esitetty veroluonteinen maksu kustannusten kattamiseksi ja yhdistää jäljelle jääneet työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston tehtävät.

Myöhemmässä vaiheessa yhdistetty virasto olisi sitten voitu siirtää muuhun virastoon tai ministeriöön kokonaisuutena.

Joel Salminen

Yhteistoiminta-asiamies