Työneuvosto
Jaana Paanetoja
työneuvoston päätoiminen sihteeri
OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti,
varatuomari
3.9.2026

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 132/2026 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston lakkauttamista ja tehtävien siirtämistä koskevaksi lainsäädännöksi)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt työneuvostolta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 132/2026 vp, jossa on kysymys työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston lakkauttamista ja tehtävien siirtämistä koskevasta lainsäädännöstä. Lausun esityksestä työneuvoston päätoimisena sihteerinä ja virkamiesedustajana kunnioittavasti seuraavan.

1. Hallituksen esityksen sisällöstä

Hallitus esittää työneuvoston lakkauttamista niin, että sen toiminta päättyisi 31.3.2027. Lakkauttamisen myötä työneuvoston lausunto- ja oikaisuvaatimustehtävistä luovuttaisiin. Esitys ei perustu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksiin.

Esityksen mukaan työneuvoston lausuntotehtäviä ei siirrettäisi toiselle viranomaiselle, vaan lain voimaantulon myötä mikään viranomainen ei enää voisi antaa työneuvoston tapaan lausuntoja työlakien tulkinnasta ja soveltamisesta.

Työneuvoston toimivaltaan kuuluvien työsuojelun poikkeuslupa-asioiden muutoksenhaku järjestettäisiin puolestaan siten, että työsuojeluviranomaisen poikkeuslupapäätöksistä valitettaisiin ”suoraan” hallintovalituksella työtuomioistuimeen. Tällä hetkellä Lupa- ja valvontaviraston poikkeuslupapäätökseen haetaan muutosta vaatimalla ensin oikaisua työneuvostolta. Työneuvoston antamaan päätöksestä voi valittaa työtuomioistuimeen. Nykyinen muutoksenhaku on kaksiportainen ja se esitetään muutettavaksi yksiportaiseksi. Muutoksenhausta tulisi myös aina maksullista oikeudenkäyntimaksun myötä.

2. Mikä on työneuvosto?

Työneuvosto on lailla vuonna 1946 perustettu erityisviranomainen. Työneuvosto täyttää tänä vuonna 80 vuotta ja kuuluu Suomen työmarkkinoiden pitkäikäisimpiin oikeusinstituutioihin. Työneuvosto on toiminut koko olemassaoloaikansa aktiivisesti, tehokkaasti, pienin henkilöstöresurssein ja matalilla kustannuksilla. Sen toimintaan ei ole kohdistunut moitteita, eikä se ole myöskään osoittautunut tarpeettomaksi viranomaiseksi.

Riippumaton, valtion keskushallintoon kuuluva erityisviranomainen

Työneuvoston asemaa ja toimintaa koskevat säännökset sisältyvät nykyisin työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annettuun lakiin (työneuvostolaki, 400/2004). Työneuvostolain 1 §:ssä (1527/2009) työneuvoston todetaan olevan sekä ”työ- ja elinkeinoministeriön alainen” että ”riippumaton”. Viittaus työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen tarkoittaa, että työneuvosto toimii ministeriön hallinnonalalla ja saa rahoituksensa osana työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan budjettia. Riippumattomuus tarkoittaa puolestaan sitä, että työneuvosto tekee päätöksensä riippumattomana hallintoviranomaisena, lakiin sidottua oikeusharkintaa käyttäen sekä virkavastuulla. Jollei muuta ole säädetty, asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia (434/2003). Työneuvosto ei virastona kuuluu ministeriön poliittisen ohjauksen piiriin eikä myöskään sen työjärjestyksen soveltamisalaan.

Valtionhallinnon rakenteessa työneuvosto kuuluu keskushallintoon, ja sen toimivalta kattaa koko Suomen alueen.

> Alun perin työneuvosto kuului sosiaaliministeriön, ja sen jälkeen sosiaali- ja terveysministeriön hallintojen piiriin. Ennen työ- ja elinkeinoministeriön perustamista työneuvosto kuului työministeriön hallinnonalalle. Työneuvostolla oli pitkään valtion talousarviossa oma erillinen menomomenttinsa. Työneuvosto oli näin ollen itsenäinen tilivirasto ja sai määrärahansa suoraan valtion budjetista. Osana valtionhallinnon talous- ja tilivirastouudistusta 1990-luvun loppupuolella luovuttiin työneuvoston kaltaisten pienten virastojen erillisistä menomomenteista, minkä myötä työneuvoston tilivirastostatus (nyk. kirjanpitoyksikkö) poistui. Tästä lukien työneuvoston toiminta on rahoitettu osana ministeriön hallinnonalan budjettia. Tämä tekninen muutos ei ole vaikuttanut työneuvoston toimintaan eikä sen asemaan itsenäisenä valtion keskushallinnon virastona.

<u>Työneuvoston lausuntotoimivalta</u>

Työneuvostolain mukaan työneuvosto voi ensinnäkin antaa lausunnon työaikalain (872/2019), vuosilomalain (162/2005), työturvallisuuslain (738/2002) ja nuorista työntekijöistä annetun lain (998/1993) soveltamisesta ja tulkinnasta sekä siitä, onko yritystä tai yhteisöä (tai sivuliikettä) pidettävä sellaisena, että siihen sovelletaan yhteistoimintalakia (1333/2021) tai yhteistoiminnasta suomalaisissa ja yhteisönlaajuisissa yritysryhmissä annettua lakia (335/2007). Lausunnon pyytämiseen oikeutetuista tahoista on säädetty tyhjentävästi työneuvostolaissa.

Työneuvosto on työneuvostolain ohella velvollinen noudattamaan hallintolakia. Tämä tarkoittaa muun ohessa asianosaisten kuulemista ja kontradiktorisen periaatteen noudattamista.

Työneuvosto poikkeaa muista lausuntoja antavista viranomaisista, kuten tasa-arvovaltuutetusta, yhdenvertaisuusvaltuutetusta, tietosuojavaltuutetusta ja yhteistoiminta-asiamiehestä, siinä, että se antaa lausuntonsa valtioneuvoston nimittämässä kokoonpanossa, joka muodostuu Kansainvälisen työjärjestön ILO:n

kolmikantaperiaatteen mukaisesti. Toinen merkittävä erityispiirre on se, että lausunnon pyytämiseen oikeutetut tahot on työneuvostolaissa rajattu; ja vielä niin, että yksittäiset työntekijät ja työnantajat tai heidän edustajansa eivät voi lausuntoa pyytää. Kolmantena erona voidaan mainita se, että toisin kuin muut edellä mainitut viranomaiset, työneuvosto ei ole toimivaltainen antamaan yleistä neuvontaa, vaan sen neuvonta perustuu käsiteltyihin asioihin ja niissä esille tulleisiin oikeusohjeisiin.

Työneuvoston lausunnot eivät ole oikeudellisesti sitovia, kuten eivät ole muidenkaan edellä mainittujen viranomaisten lausunnot. Työneuvoston lausunto on viranomaislausunto eli *viranomaisen virkavastuulla tapahtuva oikeudellisen harkinnan perusteella annettu kannanotto* lausuntopyynnössä esitettyyn asiaan. Oikeudellisesta sitomattomuudesta huolimatta lausunnoilla on suuri tosiasiallinen vaikutus työsuojelulakeja koskevina ”ennakkopäätöksinä”. Lausunnon ”käyttöarvo” riippuu muun ohessa siitä, mikä taho sitä on pyytänyt ja mistä asiasta. Jos esimerkiksi työlakien noudattamista valvova Lupa- ja valvontavirasto pyytää työneuvostolta lausuntoa valvontansa yhteydessä esille tulleesta epäselvyydestä, voi lausunnon merkitys ja vaikutus olla koko Suomen alueelle ulottuvaa työsuojelun valvontakäytäntöä ohjaava.

> Hallituksen esityksessä työneuvoston lausuntoja kuvataan harhaanjohtavasti asiantuntijakannanotoiksi ja -lausunnoiksi (s. 7). Työneuvoston lausunto on, kuten edellä on käynyt ilmi, viranomaisen kannanotto esitettyyn lausuntopyyntöön. Se perustuu aina yhtä useamman virkavastuulla toimivan työneuvoston jäsenen harkintaan. Työneuvoston lausunnot annetaan esittelystä laajassa kokoonpanossa, johon kuuluvat kaikki työneuvoston yhdeksän varsinaista jäsentä.

Työneuvosto on antanut lausuntoja kaikista sen toimivaltaan kuuluvista laeista. Työneuvoston lausuntojen kohteena on ollut laajuudeltaan ja sisällöltään erilaisia asioita. Niihin voi tutustua osoitteessa www.tyoneuvosto.fi -> lausunnot. Sivustolla on julkaistu lausunnot vuodesta 1998 lukien. Kaikki työneuvoston antamat lausunnot, samoin kuin vuoteen 1996 asti annetut eräiden työlakien soveltamista koskeneet sitovat päätökset, on julkaistu myös painetuissa kokoelmissa. Tähän mennessä työneuvosto on antanut

yhteensä 1508 lausuntoa. Määrä tarkoittaa noin 18 lausuntoa kutakin toimintavuotta kohden.

Lausuntopyyntöjen sisältö ja määrä ovat sidoksissa työneuvoston toimivaltaa koskeviin säännöksiin. Kun työneuvoston lausunnonantotoimivalta on säädetty tyhjentävästi työneuvostolaissa, voidaan lainsäädäntötoimin tehokkaasti vaikuttaa lausuntopyyntöjen kohteisiin ja sen myötä myös niiden lukumäärään. Työneuvosto ei sitä vastoin voi itse viranomaisena vaikuttaa sille esitettävien lausuntopyyntöjen määrään tai niiden sisältöön.

Erityisesti 2000-luvulla esitettyjä lausuntopyyntöjä voidaan kuvata vaikeiksi laintulkintakysymyksiksi. Lausuntopyynnöt ovat muuttuneet aiempaa laajemmiksi ja monitahoisemmiksi. Viime aikoina lausuntopyyntöjä on leimannut poikkeuksellinen laajuus eli kysymys koskee useaa koko Suomen alueella suoritettavaa työtä tai useita työnantajia samanaikaisesti. Jokainen lausuntopyyntö vaatii yksilöllistä selvittämistä eikä kahta samanlaista lausuntopyyntöä ole ainakaan oman 30 vuoden pituisen virkaurani aikana tullut esille.

Työneuvostolle esitettävän lausuntopyynnön taustalla voi olla jokin yksittäinen työelämässä esille tullut epäselvä tai tulkinnanvarainen asia. Esimerkkeinä voidaan mainita lausuntopyynnöt siitä, sovelletaanko alustavälitteisesti työtä tekeviin ruokalähetteihin tai ammatillisen perhekodin perhehoitajiin työaikalakia tai onko kaivoksessa maan alla suoritettavassa työssä tai rivitalotyömaan vesikattoasennuksissa noudatettava työturvallisuuslakia.

Työneuvostolta on kuitenkin mahdollista saada lausunto myös yleisestä lain tulkintaa ja soveltamista koskevasta asiasta ikään kuin ”vastaisen varalle”, eli vielä toteutumattomia tapahtumia silmällä pitäen. Lausuntoa voidaan pyytää myös lain soveltamista tai tulkintaa koskevan yleisen tiedontarpeen perusteella. Lausuntopyyntö voi koskea esimerkiksi sitä, miten osa-aikainen sairauspoissaolo tai muu osittainen työkyvyttömyys vaikuttaa työntekijän vuosilomapalkkaa laskettaessa tai onko ammatillisesta

koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun koulutussopimuksen perusteella tehtävään työhön sovellettava kokonaisuudessaan nuorista työntekijöistä annetun lain 2 lukua.

Lausuntopyynnön ei siis tarvitse kytkeytyä johonkin konkreettiseen tosiseikastoon, vaan se voi olla yleisluonteinen laintulkintakysymys. Asiassa ei näin ollen välttämättä ole hallintolaissa tarkoitettuja asianosaisia, joita olisi kuultava lausuntopyynnön johdosta. Viime aikoina erityisesti työsuojeluviranomainen on pyytänyt työneuvostolta lausuntoa merkittävistä koko Suomen alueella esille tulevista, valvonnassa havaituista epäselvyyksistä.

Lausuntopyyntöjen kohteina ovat pitkälti sellaiset asiat, joita ei ole mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Työneuvosto ei siis toimi lausuntoasioissa tuomioistuimen vaihtoehtona. Jos työneuvostolla ei olisi enää nykyistä lausunnonantotoimivaltaa, ei suurimmalle osalle lausuntopyyntöjen kohteena olevista asioista olisi mitään vaihtoehtoista käsittelyfoorumia. Tältä osin kysymys on merkittävästä oikeussuojan heikentymisestä.

Hallituksen esityksessä (s. 24) todetaan:

> ”Mahdollisuus työneuvoston lausunnon pyytämiseen on voinut jossain määrin vähentää tuomioistuimeen päätyvien riita-asioiden määrää ja edesauttaa sovinnollisen ratkaisun löytymistä työpaikalla. Työneuvostolla ei kuitenkaan ole toimivaltaa ratkaista sitovasti työsuhteen osapuolten välisiä riita-asioita. Osapuolten ollessa lausunnosta huolimatta erimielisiä lain tulkinnasta olisi asiassa tarvittaessa edettävä tuomioistuinprosessiin.”

Tämä hallituksen esityksessä tehty päätelmä on pitkälti virheellinen, koska suurin osa työneuvoston lausuntoasioista on nimenomaan sellaisia, joita *ei voida saattaa* tuomioistuimen käsiteltäväksi riita-asiana.

Työneuvostolta voidaan toki pyytää lausuntoa myös asiassa, joka on vireillä tuomioistuimessa. Jos lausuntoa pyytää muu taho kuin ao. tuomioistuin, ei lausuntoa kuitenkaan yleensä anneta, koska oikeussuojaa ei voida toteuttaa yhtä aikaa,

päällekkäin kahdessa eri foorumissa. Lausunnonpyytäjällä ei ole näissä tilanteissa katsottu olevan oikeussuojan tarvetta.

Sen sijaan, jos tuomioistuin pyytää työneuvostolta lausuntoa siinä vireillä olevassa asiassa, lausunto annetaan. Tällöin tuomioistuin pyrkii saamaan työneuvostolta oikeudellista apua argumentaatioonsa. Yleinen tuomioistuin on muiden tuomioistuinten ohella oikeutettu pyytämään työneuvoston lausuntoa. Käytännössä tätä lausunnonpyyntöoikeutta rajoittavat kuitenkin nykyisen oikeudenkäymiskaaren säännökset, joiden mukaan lausuntoa on pyydettävä ennen pääkäsittelyä. Kun työneuvostolla ei ole käytössään kaikkia tosiseikkoja, ei lausunto välttämättä tuota asian käsittelyyn lisäarvoa, eivätkä tuomioistuimet ole tämän vuoksi lausuntoja juuri pyytäneet. Hallituksen esityksessä tuodaan esille tuomioistuinten esittämien lausuntopyyntöjen vähäisyys, mutta ei sitä, että se johtuu pitkälti oikeudenkäymiskaaren säännöksistä.

Työneuvostolta pyydettävien lausuntojen syitä ei voida ennakoida. Hallituksen esityksessä (s. 24) oleva maininta siitä, että lausuntoja olisi tarvittu ”työsuojeluviranomaisen valvontatoiminnassa esimerkiksi uuteen lainsäädäntöön liittyvissä tulkintatilanteissa”, ei vastaa todellisuutta. Työsuojeluviranomaisen esittämät lausuntopyynnöt eivät ole niinkään liittyneet voimaan tulleen lainsäädännön tulkinnanvaraisuuteen (lukuun ottamatta työaikalain 18 §:ää koskenutta silloisen Lounais-Suomen aluehallintoviraston esittämää lausuntopyyntöä TN 1488-22, ään.) vaan yleisesti valvontakäytännössä havaittuihin epäkohtiin.

Lausuntoasiat käsitellään työneuvoston laajassa kokoonpanossa, johon kuuluu puheenjohtajan ohella kahdeksan jäsentä (puheenjohtaja, työsuojelukysymyksiin perehtynyt jäsen ja ns. lakimiesjäsen sekä kolme työnantajatahoja ja kolme työntekijätahoja edustavaa jäsentä, 3+3+3). Työneuvoston sivutoiminen puheenjohtaja johtaa istuntokäsittelyjä ja on myös työneuvoston sihteerin esihenkilö.

Muutoksenhakuviranomainen ja oikaisuvaatimusasiat

Lausuntojen antamisen ohella työneuvosto on koko toimintansa ajan osallistunut työsuojelun poikkeuslupia koskevaan päätöksentekoon. Työsuojelulakeihin on perinteisesti sisältynyt myös sellaisia rajoituksia ja velvoitteita, joiden noudattamisesta työnantaja voi saada joko työ- tai työntekijäkohtaisesti myönnettävän vapautuksen. Poikkeusluvalla lievennettävissä olivat aikoinaan muun muassa ylityön enimmäismäärät ja naisten yötyökielto. Nykyisin lupien käyttöala on suppeampi, ja poikkeamismahdollisuudet luetellaan tyhjentävästi työaikalain 39 §:ssä sekä nuorista työntekijöistä annetun lain 15 §:ssä.

Työneuvosto oli yli 30 vuoden ajan alueellisesti ja asteellisesti ainoa työsuojelun poikkeuslupia käsitellyt viranomainen. Sille toisin sanoen oli osoitettava kaikki Suomessa toimivien työnantajien lupahakemukset, eikä sen tekemiin päätöksiin voitu hakea muutosta. Kun hakemusten määrä 1970-luvun kuluessa moninkertaistui, lupa-asioiden käsittely hajautettiin 11 työsuojelupiirille, joiden päätökset oli mahdollista saattaa joko alistus- tai valitusteitse työneuvoston tutkittaviksi (HE 210/1978 vp). Nykyinen kaksiportainen muutoksenhaku toteutettiin vuonna 2004 (HE 142/2003 vp). Vuonna 2010 ensi asteen päätöksentekijöiksi tulivat aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet, ja vuonna 2016 niiden tehtäviä organisoitiin vielä siten, että Lounais-Suomen aluehallintovirasto ryhtyi ratkaisemaan kaikki työaikalain ja Itä-Suomen aluehallintovirasto vastaavasti kaikki nuorista työntekijöistä annetun lain nojalla myönnettävät poikkeusluvat. Valtion aluehallinnon uudistuksen myötä kaikkien tässä tarkoitettujen poikkeuslupien myöntäminen on kuulunut Lupa- ja valvontavirastolle (työsuojeluosasto) 1.1.2026 lukien.

Poikkeuslupa-asioiden käsittelyjärjestelmä on nykyisin kolmiportainen ja perustuu työneuvostolain 11–13 §:ään. Lupa- ja valvontaviraston poikkeuslupapäätökseen haetaan muutosta työneuvostolle tehtävällä oikaisuvaatimuksella, jonka käsittelyssä

noudatetaan työneuvostolaissa olevia oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia ja niiden ohella hallintolain 7 a luvun oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia säännöksiä (581/2010 ja 893/2015). Työneuvoston oikaisuvaatimuspäätöksestä on puolestaan mahdollista valittaa työtuomioistuimeen. Valitusasian käsittelyssä tulevat sovellettaviksi oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain (646/1974) sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) säännökset.

Oikaisuvaatimukset käsitellään työneuvoston suppean kokoonpanon istunnossa, johon kuuluu puheenjohtaja tai hänen sijaisensa, tuomarin virkaan vaadittavan tutkinnon suorittanut jäsen tai hänen varajäsenensä, erityisesti työsuojelukysymyksiin perehtynyt jäsen tai hänen varajäsenensä sekä yksi työnantaja- ja yksi työntekijätahoja edustava jäsen tai heidän varajäsenensä (3+1+1). Suppeassa kokoonpanossa puolueettomilla jäsenillä on enemmistö (3 jäsentä 5:stä).

Poikkeuslupa oikeuttaa nimensä mukaisesti poikkeamaan lupaviranomaisen määräämillä ehdoilla pakottavasta työlainsäädännöstä, ja kysymys on työntekijöiden suojaksi säädettyjen lakien noudattamisen lievennyksistä. Näin ollen poikkeuslupaa voi hakea vain työnantaja. Oikaisua poikkeuslupapäätökseen voivat pyytää työneuvostolta sekä työnantaja että työpaikan työntekijäosapuolet riippuen siitä, onko Lupa- ja valvontaviraston tekemä päätös ollut hylkäävä vai onko lupa myönnetty. Kun kuitenkin vain työnantaja voi hakea poikkeuslupaa Lupa- ja valvontavirastolta, on työnantaja pääsääntöisesti myös muutoksenhakijana. Toisaalta, jos työntekijät eivät ole tyytyväisiä myönnettyyn lupaan, on heillä myös intressi vaatia työneuvostoa oikaisemaan annettua päätöstä. Työntekijät eivät voi kuitenkaan ryhtyä muutoksenhakutoimin toimimaan työnantajan puolesta niin, että työnantajalle myönnettäisiin haettu lupa.

Oikaisuvaatimusmenettelystä säädettiin työneuvostolaissa vuonna 2004, joten se luotiin ennen hallintolain 7 a luvussa (581/2010) säädettyä yleistä oikaisuvaatimusmenettelyä. Näissä onkin siksi kysymys osittain toisistaan poikkeavista menettelyistä. Työneuvosto toimii aitona ja lupaviranomaisen ulkopuolisena muutoksenhakuasteena, eikä

oikaisuvaatimusmenettely rinnastu sellaisenaan muualla hallinnossa käytössä oleviin oikaisuvaatimusmenettelyihin.

Työlainsäädännön kehittämisesitykset

Työneuvostolain 14 §:n mukaan työneuvosto voi tehdä tarpeellisiksi katsomiaan esityksiä toimialaansa kuuluvan työlainsäädännön kehittämiseksi. Näitä esityksiä, jotka ovat liittyneet käsitellyn lausuntoasian yhteydessä havaittuun lainsäädännön epäkohtaan, on tehty vuosien varrella harvakseltaan.

Työneuvoston henkilöstöresurssit

Työneuvostolla on yksi sihteerin virka, josta säädetään työneuvostolaissa. Kysymys on päätoimisesta juristitehtävästä, ja työneuvoston sihteeri on myös valtion virkaehtosopimusasetuksessa tarkoitettu työnantajavirkamies. Sihteeri on työneuvoston kanslian päällikkö ja hoitaa työneuvoston kaikkea viranomaistoimintaa sekä vastaa asioiden valmistelusta ja esittelystä. Virassa on säädettynä kelpoisuusvaatimuksena työlainsäädäntöön perehtyneisyys.

Toinen työneuvoston tehtäviä hoitavista virkamiehistä on hallinnollinen avustaja. Kysymys on työ- ja elinkeinoministeriön virasta, jonka sijoituspaikkana on työneuvosto. Työneuvoston sihteeri on hallinnollisen avustajan esihenkilö. Hallinnollisen avustajan toimenkuvaan on sisällytetty myös yhteistoiminta-asiamiehen toimiston tehtävissä avustaminen työneuvoston työtilanteen sen salliessa.

Henkilötyövuosien määrä on 2.

Työneuvosto antaa lausuntonsa ja tekee oikaisuvaatimuksia koskevat päätökset valtioneuvoston kolmen vuoden toimikaudeksi kerrallaan asettamassa sivutoimisessa

istuntokokoonpanossa. Käytännössä kaikki jäsenet ovat taustastaan riippumatta olleet työoikeusjuristeja tai muuten työsuojelukysymyksiin perehtyneitä henkilöitä.

Työneuvoston asema

Työneuvosto on lailla perustettu pieni erityisviranomainen. Sen asema, tehtävät ja toimivalta on säädetty laissa. Työneuvostolain ohella työneuvoston toiminnasta säädetään sitä koskevassa asetuksessa. Työneuvostolla on myös oma työjärjestys. Työneuvosto on itsenäinen viranomainen ja virasto. Työneuvostolla on oma diaari sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä ja muusta valtionhallinnosta erilliset asianhallinta- ja arkistointijärjestelmät. Sillä on muun ohessa viranomaiselle kuuluva aineiston arkistointivelvollisuus. Työneuvosto on myös tiedonhallintayksikkö. Työneuvosto ei kuulu valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen asianhallintajärjestelmä Vahvaan. Työneuvosto ei kuulu myöskään työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestykseen eikä muun ohessa sen taloussäännön alaisuuteen. Kukaan työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehistä ei ole esihenkilö- tai vastaavassa asemassa suhteessa työneuvoston virkamiehiin.

Työneuvosto ei ole työ- ja elinkeinoministeriön toimielin, lautakunta tai vastaava, vaan ministeriöstä erillinen ja itsenäinen valtion virasto. Se saa rahoituksensa osana työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan budjettia. Mikään työ- ja elinkeinoministeriön ns. konsernihallintoon kuuluva virasto tai yksikkö ei rinnastu työneuvostoon vaan tässäkin suhteessa työneuvosto on ainut laatuaan.

Kun työneuvosto on itsenäinen virasto, sen on hallittava kaikki isommankin valtion viraston hallinnolliset asiat. Työneuvostolla ei ole käytettävissään mitään ministeriön tukipalveluita tai vastaavia, vaan se hoitaa kaikki viranomaistoimintonsa itsenäisesti. Työneuvoston lakkauttamista harkittaessa on otettava huomioon kaikki samat asiat kuin isommankin valtion viraston, kuten ministeriön tai vaikkapa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tai Patentti- ja rekisterihallituksen lakkauttamisharkinnassa.

Työneuvosto
Jaana Paanetoja
työneuvoston päätoiminen sihteeri
OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti,
varatuomari
3.9.2026

Työneuvoston toiminnasta aiheutuvat kulut valtiolle

Hallituksen esityksen (s. 39) mukaan työneuvoston kulut valtionhallinnossa olisivat vuodessa 200 000 euroa. Työneuvoston toiminnan kustannus valtiolle syntyy seuraavista menoeristä:

1) Kahden virkamiehen palkat sivukuluineen

Työneuvoston sihteerin ja hallinnollisen avustajan palkka sivukuluineen ovat n. 150 000 euroa. Kun hallinnollinen avustaja suorittaa myös yhteistoiminta-asiamiehen toimiston tehtäviä, kohdistuu viran palkkakustannuksista puolet laskennallisesti yhteistoiminta-asiamiehen toimistolle. Tällä tavoin laskettuna työneuvoston virkamiesten palkkauskulut työneuvoston tehtävissä ovat n. **125 000 euroa**, ja palkkauskustannusten kokonaiskulu valtiolle **n. 150 000 euroa** vuodessa**.**

2) Työneuvoston sivutoimisen kokoonpanon palkkiot ja kokouspalkkiot

Työ- ja elinkeinoministeriön päätöksen mukaan sivutoimiselle puheenjohtajalle maksetaan 750 euron suuruista kuukausipalkkiota. Kaikille jäsenille ja varajäsenille maksetaan kokouspalkkio istuntoon osallistumisesta suuruudeltaan 140 euroa. Puheenjohtajalle maksetaan myös kokouskohtaista kokouspalkkiota 28 euroa / kokous ja sihteerille 17 euroa / kokous. Näiden kaikkien palkkioiden suuruus vuodessa on noin **30 000 euroa** vuodessa.

3) Toimitilan vuokra

Työneuvosto sijaitsee työ- ja elinkeinoministeriön alakerrassa Aleksanterinkatu 4:ssä yhteistoiminta-asiamiehen toimiston kanssa yhteiskäytössä olevissa tiloissa. Työneuvoston osuus kuukausivuokrausta on n. 450 euroa, eli n. **6000 euroa** vuodessa.

4) Kaksi kertaa vuodessa myönnettävä toimintamenomääräraha

Työ- ja elinkeinoministeriö jakaa toimintamenomäärärahan kaksi kertaa vuodessa. Työneuvoston jako-osuus on ollut usean vuoden ajan enintään **10 000 euroa** / vuosi. Työneuvosto käyttää tätä määrärahaa sähköisen asiahallinta- ja arkistointijärjestelmän kuukausimaksuun, jonka suuruus on n. 545 euroa, eli vuodessa n. 6540 euroa. Määrärahaa voidaan käyttää tarvittaessa myös mahdollisiin katselmus- ja suullisten kuulemisten järjestelykuluihin sekä vastaaviin. Työneuvostolla ei ole käytettävissään määrärahaa esim. koulutuksiin tai hankintoihin, eikä matkakuluja synny.

Työneuvoston toiminnan aiheuttamat kustannukset valtiolle ovat enintään 200 000 ja näin ollen hyvin pienet suhteutettuna sen toiminnan sisältöön ja laajuuteen. Jos työneuvoston kuluiksi lasketaan hallituksen esityksessä oleva 200 000 euroa, on se noin ***0,005285 prosenttia*** työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan budjetista. Jos otetaan huomioon se, että palkkauskuluilla katetaan myös toisen viranomaisen (yhteistoiminta-asiamiehen toimiston) tehtävien hoitoa, on prosenttiosuus vieläkin pienempi.

3. Esityksen mukaiset tavoitteet: säästöt ja tehostamistoimet

Esityksen taustalla kerrotaan olevan valtionhallinnon säästö- ja tehostamistoimet (1.1 Tausta, s. 5). Tavoitteeksi (s. 37) on kirjattu ”tehostaa työelämälainsäädännön valvontatehtävien organisointia ja pyrkiä säästämään valtionhallinnon toimintamenoja.” Taustaosuudessa kuvataan erilaisia pääministeri Petteri Orpon hallituksen toimia, joilla tavoitellaan säästöjä.

Hallituksen esityksessä on sen taustasta ja tavoitteista vaihtelevia kirjauksia. Valtionhallinnon säästö- ja tehostamistoimet mainitaan sivulla 5. Heti seuraavalla sivulla tuodaan kuitenkin esille, että kysymys olisi yksinomaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan säästö- ja tehostamistoimista (s. 6). Tavoitteet-kohtaan on puolestaan

kirjattu tavoitteeksi ”tehostaa työelämälainsäädännön valvontatehtävien organisointia ja pyrkiä säästämään valtionhallinnon toimintamenoja”. Julkishallinnon säästöpaineet, julkishallinnon säästöt ja säästö- ja tehostamistarpeet tuodaan esille useammassa esityksen kohdassa (ainakin s. 25, 27 ja 50).

Hallituksen esityksen mukaan työneuvoston lakkauttamisen tulisi perustua a) valtionhallinnon säästöihin b) valtionhallinon tehostamistoimiin ja/tai c) työelämälainsäädännön valvontatehtävien organisoinnin tehostamiseen.

Työneuvosto ei valvo työelämälainsäädännön noudattamista, joten sen lakkauttamista voivat koskea vain esille tuodut säästö- ja tehostamistavoitteet. Seuraavaksi onkin tarkasteltava, täyttyvätkö nämä tavoitteet tai edes jompikumpi niistä.

Työneuvosto ei vastusta valtion hallinnon säästöjä tai toimintojen tehostamista, mutta kiinnittää huomiota seuraaviin näkökohtiin.

a) Lakkauttaminen ei perustu hallitusohjelmaan
   Työneuvoston lakkauttaminen ei perustu miltään osin pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan, vaan on itse asiassa ristiriidassa useammankin sen kirjauksen kanssa.

b) Esitystä perustellaan sen käynnistämisen jälkeisillä asioilla
   Hallituksen esityksessä kuvatut hallituksen toimet ajoittuvat myöhäisempään ajankohtaan kuin työneuvoston lakkauttamisen vireillepanon hetki. Tältä osin kysymys on lakkautuspäätöksen perustelemisesta jälkikäteisillä tapahtumilla. Tausta-osuudessa mainittu valtion virastorakenneselvitys ei myöskään miltään osin liity työneuvoston lakkauttamiseen. Työneuvoston lakkauttamisen valmistelu aloitettiin ennen virastorakenneselvityshanketta, eikä työneuvosto ole siinä mukana. Tällainen jälkikäteinen perusteiden ”löytäminen” ei kuulu

asianmukaiseen viranomais- tai hallintotoimintaan, eikä vastaa hyvää säädösvalmistelua.

> Työneuvoston lakkauttamishanke on käynnistetty dokumentoituna 9.4.2025 työllisyyden ja yrittäjyyden ministeriötyöryhmässä, jossa asian esitteli työ- ja elinkeinoministeriön virkamies. Sittemmin saatujen tietojen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö sai kuitenkin jo 27.5.2024 ministerin valtiosihteeriltä toimeksiannon selvittää työneuvoston ”tarve, mitoitus ja lopetus”. Työministeri Marttinen asetti sittemmin 12.6.2025 kolmikantaisen työryhmän valmistelemaan työnantajan koulutuskorvauksen, työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston mahdollista lakkauttamista ja niihin liittyviä lainsäädäntömuutoksia.

c) Todelliset ja virheettömät laskelmat puuttuvat

Tavoiteltavien säästöjen on oltava todellisia, ja säästölaskelmien on oltava täydellisiä ja virheettömiä. Laskelmissa on otettava huomioon kaikki kuluerät ja kerrottava asiat eduskunnalle avoimesti ja läpinäkyvästi. Laskelmiin on otettava mukaan myös erilaiset kertaluonteiset kulut. Laskelmat eivät voi olla vain suuntaa-antavia, ”sinne päin” esitettyjä. Viranomaisen lakkauttamisesta ja sen tehtävien siirtymisestä aiheutuvat kustannukset ja mahdolliset säästöt voidaan laskea yksityiskohtaisesti, mikä ei ole nyt toteutunut.

Hallituksen esityksen mukaiset säästölaskelmat ovat puutteelliset ja virheelliset. Ne on myös laadittu niin, että päädytään virheelliseen lopputulokseen esityksen vaikutuksista. Hallituksen esityksessä esitetyt laskelmat osoittavat, että hallituksen esityksellä tavoitellaan säästöjä ainoastaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla eikä tavoitteeksi esitetyin tavoin koko valtionhallinnossa. Osa kulueristä on jätetty kokonaan laskelmien ulkopuolelle. Tämä ei vastaa hyvää säädösvalmistelua. Hallituksen esityksellä johdetaan tältä osin eduskuntaa harhaan.

d) Oikea laskelma työneuvoston lakkauttamisen taloudellisista vaikutuksista

Edellä on esitetty työneuvoston toiminnasta valtiolle aiheutuvat kulut, jotka ovat enintään 200 000 euroa vuodessa. Valtion virkamieslaissa säädetään pakottavasti siitä, että virat ja niitä hoitavat virkamiehet siirtyvät tehtävien siirtyessä vastaanottavaan virastoon. Virkamiesten palvelussuhdeturva johtaa myös siihen, että viranomaisen lakkauttamisessa, vaikka virkoja ei siirtyisi tehtävien mukana, eivät virkamiesten palvelussuhteet voi yleensä päättyä. Näin ollen työneuvoston tehtäviä hoitavien virkamiesten palkkauskustannusten on oltava mukana laskelmissa.

Hallitus esittää työneuvoston muutoksenhakutehtävien siirtämistä työtuomioistuimelle. Näitä tehtäviä työneuvostossa hoitavat sekä työneuvoston päätoiminen sihteeri että hallinnollinen avustaja. Molemmat virat olisivat siis siirtymässä työtuomioistuimeen, vaikka esityksen mukaan vain toinen viroista siirtyisi. Virkojen siirtyessä on vastaanottavalle viranomaisen käyttöön siirrettävä viran palkkausta koskevat määrärahat; tässä tapauksessa n. 150 000 euroa. Niiden ohella siirretään yleensä myös se osa toimintamenomäärärahoista, joilla turvataan tehtävien hoitaminen vastaanottavassa viranomaisessa (valtion talousarvioista annetun asetuksen 7 a §). Tässä tapauksessa kysymys on työneuvoston 10 000 euron suuruisesta toimintamenomäärärahasta. Työneuvoston muutoksenhakutehtävien siirtyessä työtuomioistuimelle, siirtyisi samalla 160 000 euron suuruinen määräraha. Tältä osin ei valtionhallinnossa pääse syntymään säästöjä. Jos tehtävien myötä työtuomioistuimeen siirtyisi vain toinen virkamiehistä, on hallituksen esityksessä tuotava esille, mihin toinen virka siirtyisi ja otettava laskelmissa huomioon tämän viran palkkauskustannukset.

Kun lausuntotehtävät esitetään lakkautettaviksi, säästöä voisi syntyä ainoastaan sivutoimiselle kokoonpanolle maksettavista palkkioista, joiden suuruus on vuodessa noin 30 000 euroa. Lisäksi säästöä syntyisi työneuvoston käytössä olevien toimitilojen vuokrasta noin 6000 euroa vuodessa.

Hallituksen esityksessä on kuitenkin päädytty virheellisesti 75 000 euron suuruiseen säästösummaan. Kun edellä mainitusta 36 000 eurosta vähennetään työtuomioistuimessa syntyvät kulut 25 000 euroa, on jäännös **11 000 euroa**. Tämäkään summa ei ole vielä lopullinen työneuvoston lakkauttamisesta aiheutuva säästö.

Hallituksen esityksen laskelmissa ei ole lainkaan huomioitu työneuvoston tietojärjestelmien ja aineistojen siirroista aiheutuvia kuluja. Hallituksen esityksen mukaan kaikki työneuvoston tietoaineisto, rekisterit ja arkistot siirtyisivät työ- ja elinkeinoministeriölle. Siirto ei ole mahdollista ilman asiantuntijatyötä ja järjestelmäintegraatioita. Lisäksi aineistojen siirtyminen kokonaisuudessaan työ- ja elinkeinoministeriölle ei ole mahdollista siksi, että työneuvoston muutoksenhakutehtävät esitetään siirrettäviksi työtuomioistuimelle. Työtuomioistuin ei voi hoitaa tehtäväänsä, ellei sillä ole käytössään työneuvostossa syntynyttä oikaisuvaatimusasioita koskevaa tietoaineistoa. Näin ollen työtuomioistuimeen olisi siirrettävä tietoja työneuvoston käytössä olevasta fyysisestä arkistosta sekä sähköisestä asianhallinta- ja arkistointijärjestelmästä työtuomioistuimen käytössä olevaan sähköiseen asianhallintajärjestelmään. Viimeksi mainittua ei ole hallituksen esityksessä huomioitu lainkaan, joten sen synnyttämiä kuluja ei myöskään ole mukana laskelmissa. Tarkkaa hintaa viimeksi mainitusta aineistojen siirroista ei ole saatavilla, mutta arvioiden mukaan sen kustannus voi olla jopa useita kymmeniä tuhansia. Aineiston siirtäminen hallituksen esityksen mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriölle tarkoittaa myös erilaisia järjestelmien yhteensovittamisia, joita ei ole tunnistettu eikä niiden kustannuksia näin ollen ole tuotu edes esille.

Suurin osa työneuvoston tietoaineistosta on pysyvästi säilytettävää. Aineisto on sähköisessä muodossa vuodesta 2024 lukien. Työneuvostossa on vireillä sitä edeltävän fyysisen tietoaineiston digitointi, jotta aineistoa voitaisiin siirtää

Kansallisarkistoon. Työneuvoston aineistoja ei voida siirtää Kansallisarkistoon ennen niiden digitointia. Tätä hanketta ei ole huomioitu laskelmissa eikä muuallakaan hallituksen esityksessä. Se vaikuttaa laskelmien ohella työneuvoston toiminnan päättymisen ajankohtaan. Ennen digitointia aineisto on seulottava. Seulonnan voivat suorittaa vain työneuvoston toimintaa tuntevat virkamiehet. Näin ollen työneuvoston toiminta ei voi päättyä ennen em. työn suorittamista.

Työneuvoston lakkauttamisesta aiheutuu myös kertaluonteisia kuluja, joita ei ole laskelmissa tai muuallakaan hallituksen esityksessä edes tuotu esille. Työneuvostolla on muun ohessa laaja fyysinen arkisto ja sen osana valtioneuvoston asetuksessa asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (1101/2019) tarkoitettuja turvaluokiteltuja aineistoja. Niiden siirto vaatii erityistoimenpiteitä, joiden kustannukset on tuotava hallituksen esityksessä esille.

Kun kaikki ennakoitavissa olevat kuluerät otetaan huomioon, aiheutuisi työneuvoston lakkauttamisesta kustannuksia valtionhallinnolle. Kysymys ei ole miltään osin säästöhankkeesta, vaan hankkeesta, josta syntyisi merkittäviä kustannuksia.

e) <u>Mistä hallituksen esitykseen sisältyvien laskelmien puutteellisuus voi johtua?</u>
Hallituksen esityksessä olevien laskelmien puutteellisuus johtuu luultavimmin siitä, että työ- ja elinkeinoministeriö ei ole käynnistänyt julkisen hallinnon tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettua arviointia riittävän ajoissa yhdessä säädösvalmistelun kanssa. Ministeriö on työneuvoston puolelta esille tuodun huomautuksen jälkeen laatinut vasta 11.6.2026 asiakirjan, jolla velvoite on pyritty osoittamaan täytetyksi. Edellä mainittu asiakirja ei kuitenkaan täytä laissa säädettyä arviointivelvoitetta, mikä johtaa omalta osaltaan hallituksen esittämien laskelmien virheellisyyteen.

Työneuvosto
Jaana Paanetoja
työneuvoston päätoiminen sihteeri
OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti,
varatuomari
3.9.2026

> Kun työneuvoston tehtäviä hoitaa kaksi vakinaisessa virassa olevaa virkamiestä, on molempien virkojen palkkauskustannukset sisällytettävä laskelmiin. Jostain syystä toinen virka on kokonaan sivuutettu ja sen myötä ”hävitetty” laskelmista 50 000 euron suurunen palkkauskuluerä. Työneuvostolla ei ole tietoa siitä, miksi näin on toimittu.

Esityksestä puuttuu huolellinen ja totuudenmukainen arvio esityksen taloudellisista vaikutuksista.

Kuten yllä on käynyt ilmi, ei esityksen tavoitteeksi kerrottu julkisten menojen tai valtionhallinnon menojen säästö täyty. Esitys ei johda myöskään säästöihin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla. Esitys johtaa yksinomaan valtionhallinnon kulujen lisääntymiseen.

> Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole missään vaiheessa selvittänyt työneuvostolta mahdollisia säästökohteita. Ministeriö ei sisällyttänyt työneuvostoa esimerkiksi vuonna 2024 toteutettuun eri osastoja ja toimintayksiköitä koskevaan selvitykseen, jolla ”etsittiin ” säästökohteita. Työneuvosto muutti kuitenkin vapaaehtoisesti pienempiin toimitiloihin ja osallistui näin omalta osaltaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kulujen pienentämiseen.
>
> Työneuvostolla on ollut mahdollisuus esittää säästökohteita vasta sen lakkauttamista koskevan lainsäädäntöhankkeen johdosta käynnistetyssä yhteistoimintamenettelyssä. Siinä työneuvoston edustajat esittivät säästökohteina muun muassa sivutoimisen kokoonpanon palkkioiden jäädyttämistä määräajaksi tai poistamista kokonaan.
>
> Lisäksi työneuvoston puolelta esitettiin koko valtionhallinnon erilaisten lautakuntien, toimikuntien ja vastaavien sivutoimisten jäsenten palkkioiden jäädyttämistä tai poistamista. Valtiovarainministeriön edustaja kertoi, että tällaiseen selvitykseen ryhdyttäisiin. Tätä kirjoitettaessa ei ole tietoa siitä, miten juuri mainittu säästöhanke on edennyt.
>
> Edelleen työneuvosto esitti yhdessä yhteistoiminta-asiamiehen toimiston kanssa työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston yhdistämistä. Se johtaisi merkittäviin, suuruudeltaan noin 220 000 euron vuosittaisiin

säästöihin. Tämäkään vaihtoehto ei johtanut jatkokeskusteluihin. Ks. ehdotuksesta liite nro 1.

Valtionhallinnon tehostuminen?

Kun hallituksen esityksen mukainen säästötavoite ei täyty, on tarkasteltava sitä, täyttyykö toinen esitetty tavoite, eli johtaako esitys valtionhallinnon tehostumiseen. Tätä tavoitetta ei hallituksen esityksessä perustella, eikä työneuvosto voi tunnistaa, mitä sillä itse asiassa tarkoitetaan. Valtionhallinnon tehostuminen vaikuttaa jo ilmaisuna liian geneeriseltä.

Työneuvoston kulut ovat sen toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden hyvin pienet. Työneuvosto toimii äärimmäisen niukoilla henkilöstöresursseilla hoitaen kaikki viranomaiselle kuuluvat toiminnot itse (diarioinnista arkistointiin). Toiminta on kaikin puolin tehokasta. Työneuvoston toiminnassa ei ole havaittu mitään tehostamistarpeita. Se ei voi toimia nykyisillä resursseilla tehokkaammin. Lakkauttamisen perusteeksi esitetty tehostamistavoite ei näin ollen vaikuta aidolta.

Lakkauttaminen ei perustu hallitusohjelman kirjaukseen

Kuten edellä kävi ilmi, ei työneuvoston lakkauttaminen perustu hallitusohjelman kirjaukseen. Vaikka näin olisi, ei pelkkä hallitusohjelmakirjauskaan ainakaan perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan olisi riittävä perustelu viranomaisen lakkauttamiseksi. Hallituksen esityksessä olisi tullut arvioida lakkauttamista ja sitä koskevan lain tarpeellisuutta hyvää tietopohjaa käyttäen. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 16/2024 vp, kohta 9) hallituksen esityksessä ”on perusteltava, että ehdotettava laki on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi." Myös eduskunnan oikeusasiamies on ollut samalla kannalla (EOAK/2855/2025):hallituksen esityksestä on käytävä ilmi, mistä syystä ehdotettava laki on tarpeellinen ja että sillä saavutetaan

halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi.

Viranomaisen lakkauttaminen edellyttää asiallisia ja objektiivisia perusteita

Työneuvosto on perustettu julkista hallintotehtävää varten tarpeeseen. Työneuvoston tiedossa ei ole yhtäkään perustetta, joka voisi täyttää sen ja näin ollen julkista tehtävää hoitavan viranomaisen lakkauttamiselle asetettavat edellytykset. Mitään selvitystä tai arviota työneuvoston toiminnan tehokkuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta tai muusta vastaavasta ei ole tehty työneuvoston 80-vuotisen toiminnan aikana, eikä tällaista viranomaisen lakkauttamisharkintaan olennaisesti kuuluvaa arviointia tai selvitystä ole esitetty myöskään hallituksen esityksessä.

Työneuvosto on koko toimintansa ajan täyttänyt sen perustamisvaiheessa asetettuja tavoitteita ja kyennyt ratkaisemaan nopeasti, oikein, asiantuntevasti ja yhdenmukaisella tavalla toimivaltaansa kuuluvien työlakien soveltamista ja tulkintaa koskevat kysymykset sekä työsuojelun poikkeuslupa-asiat.

Työneuvosto kuuluu valtionhallinnon organisaatiossa keskushallinnon tasolle (ks. esim. Mäenpää, Hallinto-oikeus 2003, s. 76–79), ja sen toimivalta kattaa koko Suomen.

Oikeusvaltioon kuuluu se, että viranomaisen lakkauttaminen perustellaan aidoilla asiallisilla ja objektiivisilla perusteilla. Perusteita ei voida verhota valtionhallinnon säästö- ja tehostamistavoitteiden taakse.

4. Työneuvoston lakkauttamisen valmistelusta

Nykyinen työneuvostolaki valmisteltiin silloisessa työministeriössä ja olin itse tiiviisti mukana sen valmistelussa työneuvoston edustajana. Nyt lausuttavana oleva hallituksen

esitys on sitä vastoin valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä ilman minkäänlaista työneuvostolle tarjottua roolia. Työneuvoston osallistuminen on pikemminkin pyritty aktiivisesti sulkemaan säädösvalmisteluprosessin ulkopuolelle, mikä on johtanut muun muassa hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen virheellisyyteen ja puutteelliseen vaikutusten arviointiin sekä erilaisiin valmisteluvaiheen virheisiin. Nämä virheet ja puutteet ovat merkittäviä ja luonteeltaan sellaisia, että niiden johdosta esityksen ei olisi tullut lainkaan edetä valtioneuvoston yleisistunnosta eduskuntaan.

Työneuvosto sai tiedon lakkauttamisen valmistelusta yllättäen toukokuussa 2025. Työ- ja elinkeinoministeriön osastopäällikkö ilmoitti Teams-keskustelussa, että asia oli ollut 9.4.2025 työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmässä. Työneuvoston lakkauttaminen esitettiin ikään kuin päätettynä, koska samassa keskustelussa kerrottiin työneuvoston virkamiesten irtisanomisajoista ja niiden mahdollisesta alkamisajoista. Sittemmin on selvinnyt, että työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäällikkö oli saanut jo vuotta aikaisemmin 27.5.2024 valtiosihteeriltä toimeksiannon selvittää työneuvoston ”tarve, mitoitus ja lopetus”. Työministeri Marttinen asetti 12.6.2025 kolmikantaisen työryhmän valmistelemaan työnantajan koulutuskorvauksen, työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston mahdollista lakkauttamista ja niihin liittyviä lainsäädäntömuutoksia.[1] Kustakin toimenpiteestä laadittiin erillinen mietintö kolmikantaisessa työryhmässä. Hallituksen esityksen luonnos oli kuitenkin valmisteltu poliittisessa ohjauksessa pitkälle ennen työryhmän ensimmäistä kokousta. Työryhmän jäsenet saivat hallituksen esitysluonnoksen kommentoitavakseen jo ennen ensimmäistä kokousta.[2]

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 14.8.- 25.9.2025. Uutta lausuntokierrosta ei järjestetty, vaikka nyt lausuttavana oleva esitys on muuttunut

[1] Työelämän sääntelyyn liittyviä valtionhallinnon säästötoimia ja toiminnan tehostamistarpeita käsittelevä työryhmä. TEM063:00/2025.
[2] Hallituksen esitysluonnos 11.6.2025. Tiedot perustuvat yhteistoiminnasta valtion virastoissa annetun lain 6 luvun mukaisia ns. poikkihallinnollisia yhteistoimintaneuvotteluja koskevien kokousten pöytäkirjoihin.

merkittävästi tuosta lausunnolla olleesta versiosta. Työneuvoston käsityksen mukaan asiassa olisi tullut järjestää uusi lausuntokierros. Työneuvostoa olisi tullut myös kuulla hallintolain mukaisesti valmistelun eri vaiheissa. Työneuvoston puheenjohtaja ja sihteeri pääsivät edellä mainitun työryhmän kuultaviksi oman vaatimuksensa perusteella kesällä 2025, mutta muuta kuulemista ei asiassa ole järjestetty.

Työneuvosto on viranomaisena ainoa laatuaan Suomessa, eikä sen toiminta ole yleisesti tunnettua, ei edes työ- ja elinkeinoministeriössä. Työneuvoston toiminnan lakkauttamisen valmistelu olisi edellyttänyt työneuvoston toiminnan hyvää tuntemista, jotta nyt hallituksen esityksessä olevat puutteellisuudet ja virheellisyydet olisi voitu välttää.

Nykytilan arviointi perustetaan (s. 24) vuonna 2014 ilmestyneeseen Työneuvosto työlakien tulkitsijana -julkaisuun. Jostain syystä uudempaa ja viranomaislähtöistä tietoa työneuvoston toiminnasta ei ole tuotu esille. Näin ollen nykytilan kuvaus ja sen arviointi eivät perustu oikeisiin tosiseikkoihin. Esityksessä on myös asiavirheitä ja kirjauksia, jotka toteutuessaan voivat johtaa jopa lainvastaisiin lopputuloksiin.

Jos lakkauttaminen tuli työneuvostolle yllätyksenä, niin tuli myös nyt lausuttavana oleva lopullinen hallituksen esitys ja sen antamisajankohta eduskunnalle. Työneuvosto ei ole saanut nähtäväkseen hallituksen esitystä ennen sen antamista eduskunnalle 13.8.2026. Työneuvostoa ei ole informoitu hallinnon sisäisesti edes aikatauluasioista. Näin ollen työneuvoston puolelta joudutaan tässä eduskuntakuulemisessa tuomaan esille asioita, jotka olisi tullut korjata hyvissä ajoin ennen valtioneuvoston yleisistunnossa tapahtunutta esittelyä ja esityksen saattamista eduskuntaan.

Osaan puutteista ja virheistä kiinnitettiin työneuvoston puolelta huomioita yhteistoimintamenettelyssä, joka perustui yhteistoiminnasta valtion virastoista annetun lain 6 lukuun (ns. poikkihallinnollinen yhteistoimintamenettely). Huomautukset eivät johtaneet korjaustoimiin, vaan hallituksen esitystä ja sen valmistua rasittavat yhä samat

virheet ja puutteet. Niitä on syntynyt myös lisää (ks. edellä mainittu 11.6.2026 laadittu muistio, joka ei täytä tiedonhallintalain vaatimuksia).

5. Valmistelun puutteista

a) Valtion yhteistoimintalain 6 luvun mukaisia neuvotteluja ei toteutettu oikein

Hallituksen esityksen sivulla 6 todetaan: ”Yhteistoimintamenettelyssä neuvoteltiin valmisteilla olevan toimenpiteen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehdoista sekä niiden henkilöstövaikutuksista.” Esityksessä annetaan ymmärtää, että työ- ja elinkeinoministeriö olisi täyttänyt lain velvoitteet oikein. Tämä ei kuitenkaan vastaa tapahtumien kulkua.

Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013) 29 §:n mukaan asianomaisen ministeriön, tässä tapauksessa työ- ja elinkeinoministeriön, on tullut *neuvotella* valmisteilla olevan toimenpiteen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehdoista henkilöstön edustajien kanssa. Tässä tarkoitettu valtion yhteistoimintalain 6 luvun mukainen yhteistoimintamenettely aloitetaan asian sellaisessa suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jossa yhteistoiminnan tarkoituksena oleva vuorovaikutus sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttaminen voi myös käytännössä toteutua. Menettelyn tarkoituksena on lisätä osapuolten tietoja sekä yhteneviä käsityksiä asiasta ja edistää yhteisymmärrykseen pääsyä.

Työ- ja elinkeinoministeriön on siis tullut yhtäaikaisesti säädösvalmistelun kanssa käynnistää ja toteuttaa em. yhteistoimintamenettely. Lisäksi ministeriön on tullut ennen yhteistoimintamenettelyä antaa henkilöstön edustajille asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot. Tiedot on tullut antaa sellaisessa vaiheessa ja siinä muodossa, että niihin perehtyminen ja asiaan vaikuttaminen on ollut mahdollista. Säännöksen perustelujen (HE 152/2013 vp) mukaan ministeriön on toteutettava 6 luvun mukaiset

neuvottelut ennen lopullista päätöstä; tässä tapauksessa ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Työneuvoston lakkauttamista varten perustettu yhteistoimintaelin kokoontui aikavälillä 12.9.2025 - 16.6.2026. Työ- ja elinkeinoministeriö päätti yhteistoimintamenettelyn yksipuolisesti 16.6.2026. Tuossa vaiheessa perusteiden käsittely oli vielä kesken.

Kaikki valtion yhteistoimintalain 6 luvun mukaiset asiat on oltava käsiteltyinä edellä tarkoitetussa yhteistoimintamenettelyssä ennen hallituksen esityksen antamista. Nyt muun muassa henkilöstövaikutukset jäivät kokonaan käsittelyn ulkopuolelle. Henkilöstövaikutuksista on voinut saada tietoa vasta lukemalla hallituksen esityksen HE 132/2026 vp.

Työneuvoston lakkauttamista koskevassa yhteistoimintamenettelyssä ei käsitelty myöskään vaihtoehtoja lain edellyttämällä tavalla. Työneuvoston puheenjohtaja ja sihteeri sekä yhteistoiminta-asiamies esittivät vaihtoehdon lakkauttamiselle 15.6.2026 kokouksessa, mutta varsinaista käsittelyä asiasta ei toteutettu. Vaihtoehdosta esitettiin ministeriölle lähes valmis säädösteksti ja sen ohessa laskelmat, joiden mukaan olisi mahdollista saavuttaa noin 220 000 euron suuruinen säästö valtionhallinnossa. Muitakaan esille tuotuja vaihtoehtoja, kuten työneuvoston toimivallan laajentamista, ei käsitelty.

Yhteistoimintamenettelyssä tapahtui myös muita laiminlyöntejä: työ- ja elinkeinoministeriö ei toimittanut kaikkia valtion yhteistoimintalain 38 §:n mukaisesti pyydettyjä tietoja, joita olisi tullut myös käsitellä neuvotteluissa. Niin ikään valtion yhteistoimintalain 38 §:n perusteella esitetty pyyntö kuulla asiantuntijaa evättiin.

Myös seuraavassa kohdassa b) selvitettävät tiedonhallintaa koskevat asiat ovat sellaisia, joita olisi tullut käsitellä yhteistoimintamenettelyssä ennen hallituksen esityksen antamista. Näin ei kuitenkaan tapahtunut.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei siis ole täyttänyt valtion yhteistoimintalaissa edellytettyä neuvotteluvelvoitettaan säädösvalmistelun aikana, vaikka näin on kirjattu hallituksen esitykseen. Kaikki henkilöstöosapuolen edustajat jättivät 16.6.2026 pidetyn kokouksen pöytäkirjaan eriävät mielipiteensä, joissa on tuotu esille neuvottelumenettelyn puutteet. Neuvottelujen päättäminen kesken perusteiden käsittelyä olisi tullut tuoda esille hallituksen esityksessä, samoin kuin se, että kaikki henkilöstöpuolen edustajat jättivät pöytäkirjaan eriävän mielipiteensä. Tiedonhallintaa koskevia asioita ei käsitelty yhteistoiminnassa lainkaan, ja tieto 11.6.2026 laaditusta muistiosta on saatu vasta sen jälkeen, kun hallituksen esitys annettiin 13.8.2026 eduskunnalle.

b) Tiedonhallintalain vaatimuksia ei ole täytetty

Hallituksen esityksen valmistelussa on laiminlyöty julkisen hallinnon tiedonhallintalaissa (906/2019) säädettyjä vaatimuksia, samoin työneuvoston yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) piirissä olevan aineiston tietosuojan turvaamisen sekä turvaluokitellun aineiston siirron ja jatkosäilytyksen suunnittelu on laiminlyöty.

Ryhtyessään valmistelemaan työneuvoston lakkauttamista keväällä 2025 työ- ja elinkeinoministeriön olisi tullut toteuttaa suunnitelmallisesti edellä mainitut toimet yhdessä työneuvoston kanssa. Niiden kustannukset, samoin kuin vaikutukset olisi tullut ottaa huomioon hallituksen esityksessä. Tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin nojalla työ- ja elinkeinoministeriön olisi pitänyt laatia lain 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, koska valmisteilla olleilla säännöksillä on vaikutusta työneuvoston tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin.

> Suunniteltaessa tiedonhallintamallin sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa on tiedonhallintayksikössä tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin nojalla arvioitava näihin kohdistuvat muutokset ja niiden vaikutukset suhteessa

> tiedonhallinnan vastuisiin, 4 luvussa säädettyihin tietoturvallisuusvaatimuksiin ja -toimenpiteisiin, 5 luvussa säädettyihin tietoaineistojen muodostamista ja luovutustapaa koskeviin vaatimuksiin, 6 luvussa säädettyihin asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan vaatimuksiin sekä muualla laissa säädettyihin asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon, suojaan ja tiedonsaantioikeuksiin sekä arkistointiin.
>
> Arvioinnissa on otettava huomioon tietovarantojen yhteentoimivuus sekä niiden hyödynnettävyys tietoaineistoja muodostettaessa ja käytettäessä. Arvioinnin perusteella on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin tiedonhallintamallin muuttamiseksi ja muutosten toimeenpanemiseksi. Tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista ja siihen liittyvästä ennakkokuulemisesta säädetään erikseen.

Yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) 35 artiklassa on säädetty tietosuojaa koskevasta vaikutuksenarvioinnista ja 36 artiklassa tähän vaikutuksenarviointiin liittyvästä valvontaviranomaisen ennakkokuulemismenettelystä. Tietosuoja-asetuksessa säädetyt velvollisuudet ja menettelyt on otettava huomioon arvioitaessa tiedonhallinnan muutosvaikutuksia. Tietosuojasääntely ja tiedonhallintalain säännökset muodostavat toisiaan täydentävän arviointikokonaisuuden, jota ei ole toteutettu.

Tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin tarkoituksena on varmistaa, että lainsäädännön valmisteluvaiheessa tunnistetaan tiedonhallintaan kohdistuvien säännösten vaikutukset viranomaisten toimintaan ja että arvioinnin perusteella voidaan ryhtyä suunnittelemaan kohdealueen tiedonhallinnan muutoksia tarkemmin (HE 284/2018 vp). Arvioinnin avulla lainvalmistelussa tunnistetaan nykytila ja suoritetaan arvio tavoitetilasta valmisteltavan lain näkökulmasta.

Lainsäädännön valmisteluvaiheessa olisi tullut tunnistaa tiedonhallintaan kohdistuvien säännösten vaikutukset eri viranomaisten toimintaan, jotta arvioinnin perusteella olisi voitu ryhtyä suunnittelemaan tarkemmin tiedonhallinnan muutoksia. Hallituksen esityksen kohdassa 4.2.4 Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi (s. 48) on todettu: ”Esityksestä johtuvat tiedonhallinnan vaikutukset on arvioitu julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 8 §:n 2 momentin mukaisesti.” Näin ei

kuitenkaan ole tapahtunut, ja kirjaus on totuudenvastainen. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole käynnistänyt tiedonhallintalain mukaista prosessia laissa edellytetyn tavoin yhdessä säädösvalmistelun kanssa.

Hallituksen esityksen antamisen jälkeen työ- ja elinkeinoministeriöstä on saatu tieto, että lain vastuuvalmistelija ja ministeriön kehittämispäällikkö olivat 11.6.2026, laatineet asiakirjan ”Muutosvaikutusten arvioinnin perustelumuistio (luonnos v.0.1)”. Tähän muistioon viitattaneen hallituksen esityksen kohdassa 4.2.2. antaen ymmärtää, että sen laadinnalla olisi täytetty tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentissa edellytetty arviointivelvollisuus. Muistio ei kuitenkaan täytä lain vaatimuksia, ja se on toteutettu niin myöhäisessä vaiheessa, että mitään todellista arviointia ei ole voitu edes toteuttaa. Muistion laatijoilla ei ole myöskään ollut oikeaa tietoa arvioinnin suorittamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö näyttää ryhtyneen laatimaan 11.6.2026 päivättyä muistiota sen jälkeen, kun työneuvoston puolelta oli huomautettu velvoitteiden hoitamattomuudesta.

11.6.2026 päivätyn muistion kirjaukset eivät täytä tiedonhallintalaissa edellytettyä vaatimusta. Arviointi on ensinnäkin virheellinen ja puutteellinen, eikä se perustu oikeaan tietoon työneuvoston tietojärjestelmistä ja -aineistoista. Muistiossa on myös kirjauksia, jotka toteutuessaan johtaisivat lainvastaisuuteen. Arvioinnissa on mainittu vain työneuvoston käytössä oleva ”X-Archive”-järjestelmä, joten se kattaa ainoastaan osan työneuvoston tietoaineistoista ja järjestelmistä. Arvioinnin ulkopuolella on jäänyt kaikki fyysinen aineisto, samoin kuin GDPR:n piiriin kuuluvat ja turvaluokitellut aineistot. Toteutetuksi väitetty arviointi ei täytä lain vaatimuksia myöskään siksi, että sen ovat laatineet työneuvoston ulkopuoliset tahot, joilla ei ole tietoja arvioinnin kohteena olevista työneuvoston aineistoista. Arviointi olisi tullut toteuttaa yhteistyössä työneuvoston kanssa. Tätä edellyttää myös hallintolaissa edellytetty velvollisuus kuulla työneuvostoa asianosaisena.

Koska arviointia ei ole tehty lain vaatimalla tavalla, on valmistelussa vaarannettu tietoturvaa ja tietosuojaa. Samalla on synnytetty lainvastaisia haavoittuvaisuuksia.

11.6.2026 päivätyssä muistiossa on todettu, että työneuvoston ”SaaS”-pohjainen (pilvipalvelussa sijaitseva) digitaalinen aineisto saatettaisiin lakkauttamisen yhteydessä osaksi fyysistä arkistoa. Sama kirjaus on päätynyt hallituksen esityksen sivulle 48: ”Sähköisen tietojärjestelmän sisältö arkistoidaan osaksi olemassa olevaa fyysistä aineistoa.” Digitaalisen tiedon muuttaminen fyysiseksi paperiksi voi tuhota metatiedot, hakumahdollisuudet ja lokitiedot. Digitaalisen aineiston muuttaminen fyysiseen muotoon on myös ristiriidassa julkisen hallinnon sähköisen arkistointivelvoitteen ja Kansallisarkiston määräysten kanssa, eikä hallituksen esityksen kirjaus ole toteutettavissa rikkomatta edellä mainittuja velvoitteita. Työneuvoston sähköisen aineiston muuttaminen fyysiseen muotoon on myös työmäärällisesti mittava prosessi. Jos tällainen muuttaminen olisi ylipäänsä sallittua, on sen kustannukset otettava huomioon laskettaessa työneuvoston lakkauttamisesta syntyviä säästöjä.

Työneuvostolla on arkistossaan tietoturvaluokiteltua aineistoa (II-luokka). Tämän aineiston suojaus, säilyttäminen ja siirtäminen (kuljetus) olisi tullut olla mukana tiedonhallintalaissa tarkoitetussa arvioinnissa. Hallituksen esitystä valmisteltaessa on siten laiminlyöty noudattaa valtioneuvoston asetusta asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa.

Työneuvostolla on myös GDPR:n piiriin kuuluvaa fyysistä ja sähköistä aineistoa. Kun niitä ei ole edes tunnistettu, on vaarana, että tietojen salassapitoa ei voida turvata. Säädösvalmistelussa on rikottu myös GDPR:ssä edellytettyjä arviointia koskevia vaatimuksia.

Ennen hallituksen esityksen antamista työ- ja elinkeinoministeriön olisi tullut arvioida, miten työneuvoston lakkauttaminen vaikuttaa sen hallussa olevien tietoaineistojen käsittelyyn ja käynnistää tätä koskeva prosessi säädösvalmistelun aikana. Mitään tätä koskevaa prosessia ei kuitenkaan ole toteutettu ennen hallituksen esityksen

antamista eduskunnalle, eikä sitä ole voitu toteuttaa ilman, että työneuvosto on ollut siinä mukana. Hallituksen esityksessä olisi tullut myös arvioida lakkautuksen tietosuojavaikutuksia. Aineistojen siirtosuunnitelmaa ei ole, eikä siirtovaiheen tietoturvaa ole suunniteltu.

Kun laissa pakottavasti edellytetään juuri mainittujen toimien suorittamista säädösvalmistelun aikana, ei niihin voida ryhtyä sen jälkeen, kun laki on mahdollisesti hyväksytty. Arviointien puuttuminen johtaa siihen, että hallituksen esityksen vaikutusten arviointi on puutteellista.

Valmistelun virheet heijastuvat myös ehdotettuihin säännöksiin. Hallituksen esityksessä ehdotettu siirtymäsäännös kuuluu:

> ”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.”

Työneuvoston arkistot, rekisterit ja tietoaineistot siirtyisivät työ- ja elinkeinoministeriölle 1.1.2027, vaikka työneuvosto jatkaisi esityksen mukaan toimintaansa 31.3.2027 saakka. Työneuvoston tietoaineistot, arkistot ja rekisteritiedot, henkilötiedot mukaan lukien, olisivat kuitenkin jo 1.1.2027 lukien toisen viranomaisen hallussa, mikä ei voi olla mahdollista. Tai jos aineistot siirtyvät työ- ja elinkeinoministeriölle 1.1.2027, ei työneuvosto voi jatkaa sen jälkeen toimintaansa.

Valmistelun puutteet johtavat siihen, että työneuvoston tietoaineistojen säilyvyys, tietoturva ja yksityisyyden suoja vaarantuvat.

Laiminlyönneistä ja virheistä on tehty ilmoitus tietosuojavaltuutetulle. Lisäksi on tehty ilmoittajansuojelun piiriin kuuluva ilmoitus valtioneuvoston oikeuskanslerille (tietoturvallisuuden, turvallisuusluokitellun aineiston suojan ja tietosuojan vakava

vaarantuminen valmisteltaessa hallituksen esitystä HE 132/2026 vp ja annettaessa se eduskunnalle 13.8.2026, ilmoitus EU-oikeuden ja kansallisen lainsäädännön rikkomista verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden sekä yksityisyyden ja henkilötietojen suojan (GDPR) aloilla).

c) *Virheitä ja laiminlyöntejä ei korjattu huomautuksesta huolimatta*

Valtion yhteistoimintalain 49 §:ssä on säädetty lain velvoitteiden rikkomisen rangaistavuudesta. Tiedonhallintalain ja turvaluokiteltua aineistoa koskevien velvoitteiden rikkominen voi puolestaan tulla arvioitavaksi rikoslaissa säädettynä virkavelvollisuuden rikkomisena, samoin kuin tietosuoja-asetuksen rikkominen virkatehtävien yhteydessä. Tietosuoja-asetuksen rikkominen voi johtaa myös muihin seuraamuksiin.

Valtion yhteistoimintalain 6 luvun mukaisten neuvottelujen toteuttaminen laissa edellytetyin tavoin on ollut työ- ja elinkeinoministeriön virkamiesten vastuulla (työ- ja elinkeinoministeriö on valtion yhteistoimintalain 30 §:n mukainen työnantajaedustaja). Myös muiden edellä mainittujen velvoitteiden hoitaminen valmisteluvaiheessa on kuulunut työ- ja elinkeinoministeriölle.

Työneuvoston puolelta on pyritty oma-aloitteisesti saamaan työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehet korjaamaan valmistelun virheet ja hoitamaan laeissa säädetyt velvoitteet ennen hallituksen esityksen saattamista valtioneuvoston yleisistuntoon. Kuten jo todettu, yhteydenotot ja huomautukset eivät ole johtaneet puutteiden korjaamiseen.

Edellä selvitetyt velvoitteet olisi tullut täyttää ennen hallituksen esityksen antamista valtioneuvoston yleisistunnossa 13.8.2026. Näin ollen viimeistään päätettäessä hallituksen esityksen antamisesta valtioneuvoston yleisistunnossa ovat mahdollisten edellä tarkoitettujen rikosten tunnusmerkit saattaneet täyttyä. Mikäli hallituksen esitys

ja laki hyväksytään, vahvistaa se omalta osaltaan edellä mainittujen velvoitteiden rikkomisen.

d) Hallintolain noudattaminen laiminlyöty

Työneuvosto on työ- ja elinkeinoministeriöstä erillinen viranomainen. Hallintolaissa säädettyä asianosaisen kuulemista koskevaa velvoitetta on noudatettava myös viranomaisten keskinäisessä toiminnassa. Muun ohessa tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin velvoitteiden täyttäminen olisi edellyttänyt työneuvoston kuulemista asianosaisena hallintolain mukaisesti. Tällaista kuulemista ei ole toteutettu, joskin koko arviointi on muutoinkin toteuttamatta lain vaatimusten mukaisesti.

Hallintolain nojalla työneuvostoa olisi tullut kuulla myös muutoin säädösvalmistelun aikana, mitä ei ole tapahtunut.

6. Lausuntotoimivallan poistaminen

Asiallisia ja objektiivisia perusteita ei ole esitetty

Työneuvoston lausuntotoimivallan poistamiselle ei ole esitetty mitään asiallista tai objektiivista perustetta. Hallituksen esityksessä työneuvoston tarpeettomuutta pyritään perustelemaan lähinnä sille esitettyjen lausuntopyyntöjen ”vähäisellä” määrällä. Työneuvosto ei tunnista, mitä tällä tarkoitetaan, koska se on jatkuvasti ns. täystyöllistetty.

Aktiivisesti toimiva viranomainen

Työneuvostossa on ollut koko sen toiminta-ajan aina vireillä lausuntoasioita. Lausuntojen pyytäminen ei ole missään vaiheessa ”hiipunut” sellaiselle tasolle, jonka perusteella

voitaisiin päätellä, että viranomaiselle ei ole tarvetta. Hallituksen esityksessä ei ole otettu huomioon lainkaan lausuntopyyntöjen sisältöä, niiden käsittelyn vaatimaa aikaa tai niiden esittelyn ja päätöksenteon vaatimaa työoikeudellista ja myös hallinto-oikeudellista asiantuntemusta ja perehtyneisyyttä. Yhden lausuntoasian käsittelykertojen määräänkään ei ole kiinnitetty mitään huomiota. Hallituksen esityksessä ei liioin ole kiinnitetty huomiota siihen, että kaikkien työneuvoston lausuntoasioiden ja oikaisuvaatimusasioiden valmistelu ja esittely ovat olleet jo 1990-luvulta lukien yhden virkamiehen vastuulla. Jos asioita olisi määrällisesti enemmän, olisi työneuvoston henkilöstön määrää tullut kasvattaa.

Viranomaisten välinen yhteistyö on tärkeää

Hallituksen esityksestä käy ilmi myös se, että hallituksen näkemyksen mukaan Suomessa ei tarvita viranomaisten välistä yhteistyötä, eikä ainakaan työneuvostoa antamassa lausuntoja Lupa- ja valvontaviraston lausuntopyyntöihin. Viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana työneuvostolta on pyydetty lausuntoja ainoastaan vaikeista ja laajoista lain soveltamista ja tulkintaa koskevista kysymyksistä. Ja aivan lähivuosina lausuntopyynnöt ovat muuttuneet vielä aiempaakin laajemmiksi siten, että niissä on kysymys lukuisten työnantajien (ja samalla työntekijöiden) työstä. Syntyneen käytännön perusteella voidaan todeta, että työneuvoston lausunnoille on nimenomaan ollut työelämästä kumpuavaa tarvetta.

Lausuntotoimivalta koskee lähes 200 lainsäännöstä

Toisena perusteena lausuntotoimivallan poistamiseksi esitetään (HE 132/2026 vp, s. 24) sitä, että työneuvoston merkitys varsinaisena oikeussuojakeinona olisi rajallinen, koska siltä on ylipäätänsä mahdollista pyytää lausuntoja vain tiettyjen työsuhteessa sovellettavien lakien tulkinnasta. ”Työneuvosto ei anna lausuntoja esimerkiksi työsopimuslaista.” Työneuvoston toimivalta on lainsäätäjän päättämä. Lausuntoja ei voida antaa työsopimuslakiin perustettuun lausuntopyyntöön. Työneuvosto on kuitenkin

joutunut ja joutuu ottamaan kantaa muun muassa työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyyn soveltamisalaan ja siihen, onko kysymys työsuhteessa antaessaan muun muassa työaikalain ja vuosilomalain tulkintaa ja soveltamista koskevia lausuntoja. Tämä johtuu siitä, että työlakien soveltaminen on kattavasti kytketty työsopimuslaissa säädettyyn työsopimuksen ja työsuhteen tunnusmerkistöön. Työneuvoston lausunnoilla on siis vaikutusta myös työsopimuslain tulkinnassa. Työneuvosto voi antaa lausunnon kaikkien sen toimivaltaan kuuluvien lakien yksittäisistä säännöksistä. Lausuttavissa olevia säännöksiä on lähes 200. Kysymys ei siis ole mistään marginaalisesta lausuntotoimivallasta, vaikka sitä on haluttu sellaiseksi hallituksen esityksessä tulkita. Lausunnonpyytäjät on myös tyhjentävästi säädetty laissa, ja tämäkin on lainsäätäjän ratkaisu. Mitään estettä ei ole tarvittaessa laajentaa lausunnon pyytämiseen oikeutettujen tahojen piiriä. Näin ollen tämäntyyppiset argumentit eivät voi asiallisia lausuntotoimivallan lakkauttamisen perusteita.

Työneuvosto on aito ja usein ainoa oikeusturvaelin

Hallituksen esitys (s. 24–25) on kirjoitettu tavalla, josta käy ilmi, että työneuvoston lausuntotoimivaltaa ei tunneta. Työneuvosto ei lausuntoja antaessaan ole tuomioistuimen vaihtoehto. Hallituksen esityksessä mainittu prosessikynnyksen alentaminen ei myöskään millään tavoin liity asiaa. Prosessikynnystä alentamalla ei voida korvata työneuvoston lausuntoja. Työneuvosto on nimenomaan foorumi, jonka lausuttavaksi voidaan saattaa sellaisia lain tulkintaa ja soveltamista koskevia kysymyksiä, joita mikään muu viranomainen (eikä tuomioistuinkaan) voi käsitellä. Työneuvoston lausunnot toimivat erityisesti Lupa- ja valvontaviraston apuna työsuojelun valvonnassa ja yksityissektorilla tukemassa paikallista sopimista. Lausunnot auttavat myös työmarkkinajärjestöjä niiden keskinäisessä yhteistyössä.

Mikään hallituksen esityksessä oleva seikka ei puolla työneuvoston lausuntotoimivallan poistamista. Sille ei ole osoitettu olevan yhtään asiallista tai objektiivista perustetta.

Virosta vertailupohjaa?

Hallitus pyrkii perustelemaan työneuvoston lakkauttamista muun ohessa sillä, että muissakaan Pohjoismaissa ei ole vastaavaa viranomaista (s. 50). Eri Pohjoismaissa on erilaista työelämän sääntelyä ja erilaisia työoikeudellisia instituutioita. Muun muassa Ruotsissa ei ole lainkaan työsopimuslakia. Eri Pohjoismaiden keskinäiset vertailut eivät toimi perusteena työneuvoston lakkauttamiselle. Jos vertailua olisi haluttu tehdä ja käyttää sitä lakkauttamisharkinnan perusteena, olisi tullut tuoda esille muun Viron labour dispute committee (Töövaidluskomisjon) –toiminta. Jos Suomea olisi verrattu Viroon, olisi se johtanut nimenomaan työneuvoston toimivallan laajentamiseen ja sen toiminnan vahvistamiseen.

Perusoikeuksia koskevan arvioinnin ja perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuus

Työneuvoston lausunto on maksuton suorite. Lausuntotehtävien poistuminen johtaa oikeusturvan heikkenemiseen. Olemassa olevan järjestelmän oikeussuojajärjestelmän heikentäminen edellyttää perusoikeuksia koskevaa arviointia. Työneuvoston näkemyksen mukaan asiassa olisi siksi pyydettävä perustuslakivaliokunnan lausunto.

7. Työsuojelun poikkeuslupa-asioiden muutoksenhakua koskeva muutosesitys

Nykyinen muutoksenhakujärjestelmä

Lupa- ja valvontaviraston työsuojeluosasto voi työnantajan hakemusta myöntää luvan poiketa työaikalain 39 §:ssä ja nuorista työntekijöistä annetun lain 15 §:ssä säädetyistä velvoitteista. Poikkeamiseen vaaditaan aina viranomaisen lupa, jonka myöntäessään viranomainen päättää myös luvan ehdoista. Käytännössä esimerkiksi suurin osa Suomen palo- ja pelastustoimen henkilöstön työajoista on tässä tarkoitetulla poikkeusluvalla järjestettyjä. Kun työssä ei ole tarkoituksenmukaista noudattaa työaikalaissa säädettyä kahdeksan tunnin pituista työvuoroa, voidaan poikkeusluvalla mahdollistaa vaikkapa 24

tunnin pituiset työvuorot. Nuorista työntekijöistä annetun lain mukaista lupaa tarvitaan puolestaan esimerkiksi lapsinäyttelijöiden ja -mallien työhön.

Poikkeuslupaa voi hakea ainoastaan työnantaja. Työntekijöillä ei ole mahdollisuutta olla luvan hakijoina, koska luvassa on aina kysymys heidän suojakseen säädetyn työlainsäädännön lieventämisestä. Jos Lupa- ja valvontavirasto ei myönnä työnantajan hakemaa lupaa tai työnantaja ei ole tyytyväinen sen ehtoihin, työnantaja voi oikaisuvaatimuksen esittämällä pyytää työneuvostoa muuttamaan lupapäätöstä. Mikäli työnantaja ei ole tyytyväinen työneuvostonkaan tekemään päätökseen, hänellä on mahdollisuus hakea siihen muutosta vielä valittamalla työtuomioistuimeen. Myös työpaikan työntekijäosapuolet voivat hakea päätökseen muutosta tilanteissa, joissa he eivät ole tyytyväisiä myönnettyyn lupaan tai sen ehtoihin. Työntekijäosapuolilla ei kuitenkaan ole oikeutta hakea lupaan muutosta ”työnantajan puolesta”, toisin sanoen, jos Lupa- ja valvontavirasto ei ole myöntänyt lupaa työnantajalle, eivät työntekijät voi vaatia luvan myöntämistä esittämällä siitä oikaisuvaatimuksen työneuvostolle.

Nykyisen järjestelmän perusteet

Nykyiseen kaksiportaiseen muutoksenhakujärjestelmään päädyttiin vuonna 2004, kun nykyinen työneuvostolaki säädettiin. Sen taustalla vaikuttivat perustuslain ja ihmisoikeussopimusten vaatimukset riittävän oikeusturvan takaamisesta.[3] Valmistelun aikana tarkasteltiin perusteellisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja perustuslain 21 §:n vaatimuksia. Valmistelun aikana erityisesti oikeusministeriö edellytti, että muutoksenhakumahdollisuuksia olisi oltava kaksi.[4] Samassa yhteydessä työneuvostolakia täydennettiin oikaisuvaatimusmenettelyä koskevilla säännöksillä, joiden myötä työneuvostolaista tuli niiltä osin täsmällisempi ja edistyksellisempi kuin silloinen hallintolaki. Työneuvostolaissa säädettiin kaikista niistä edellytyksistä, joilla

[3] Ks. TyVM 1/2004 vp, s. 1.
[4] Työsuojelun poikkeuslupa-asioiden käsittelyä ja työneuvoston asemaa selvittävän työryhmän muistiot ja pöytäkirjat ajalta 2.4.2002-31.5.2002.

turvattiin oikaisuvaatimuksen käsittely työneuvostossa asianmukaisesti sekä kansainvälisten velvoitteiden ja Suomen perustuslain vaatimusten mukaisesti.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu yksiportainen muutoksenhaku tarkoittaisi sitä, että oikeussuojan näkökulmasta siirryttäisiin 1970-luvulla luotuun järjestelmään (s. 29: ”Ehdotus ei käytännössä juurikaan poikkeaisi siitä, kuinka työsuojelun poikkeuslupa-asioiden muutoksenhaku oli järjestetty ennen vuotta 2004.”) Säädettäessä voimassa olevaa työneuvostolakia vuonna 2004 ei silloisen 1970-luvulla luodun yksiportaisen muutoksenhaun katsottu riittävästi vastaavan perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia. Nyt kuitenkin esitetään paluuta edellä tarkoitettuun järjestelmään, joka osoittautui riittämättömäksi takaamaan oikeusturvaa. Se, mihin tämä muutos perustuu ja mitä tavoitetta se palvelisi, jää hallituksen esityksen perusteella epäselväksi.

Erityislakiin perustuva oikaisuvaatimusmenettely

Hallintolakia täydennettiin vuonna 2010 lisäämällä siihen oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva 7 a luku. Oikaisuvaatimusjärjestelmän perusta oli hallintolain 7 a luvun voimaan tullessa ja on yhä nykyäänkin erityissääntelyssä, kuten työneuvostolaissa. Työneuvoston oikaisuvaatimusasioissa noudatetaan työneuvostolakia, hallintolain yleissäännöksiä ja sen 7 a lukua siltä osin kuin työneuvostolaki ei erityislakina niitä syrjäytä. Hallintolain 7 a luvun voimaantulo ei merkinnyt muutosta työneuvoston prosesseihin, jotka jo vastasivat hallintolain 7 a lukua, ja olivat osittain sitä edistyksellisemmät.

Hallituksen esityksestä syntyy vaikutelma, että mainittua hallintolain 7 a lukua pidettäisiin perusteluna sille, että oikaisuvaatimusasiat tulisi siirtää pois työneuvostosta. Tässä kohdin on joko ymmärretty asioita väärin tai sekoitettu niitä. Nykyinen työneuvostolain, hallintolain yleissäännösten ja sen 7 a luvun mukainen yhdistelmä on toimiva, vakiintunut ja oikeusturvan erinomaisesti täyttävä muutoksenhakukokonaisuus. Tiedossa ei ole asiallisia ja objektiivisia perusteita, jotka puoltaisivat oikaisuvaatimusasioiden poistamista työneuvoston toimivallasta.

Työneuvoston oikaisuvaatimusasioissa on viety mahdollisimman pitkälle hallintolain mukainen hallinnon palveluperiaate. Työneuvosto palvelee asiakkaita (jotka ovat pääosin työnantajia) muun muassa niin, että mahdolliset hakemuksen puutteet pyydetään korjaamaan, jotta asia voidaan käsitellä. Puutteellinen työnantajan toimittama hakemus ei siis johda tutkimatta jättämiseen tai määräaikojen menettämiseen. Myös mahdolliset nimenkirjoitusoikeudet tarkistetaan tarvittaessa viran puolesta. Tällainen asiakaspalvelun sisältö ja taso on turvattava myös jatkossa.

Esityksessä annetaan virheellisesti ymmärtää, että oikaisuvaatimusasiat olisivat luonteeltaan lähinnä hallintolain 50 §:ssä tarkoitetun itseoikaisun kohteen kaltaisia yksinkertaisia kysymyksiä ja että niissä korjattaisiin vain selviä virheitä. Tämä ei pidä paikkaansa, sillä oikaisuvaatimusasiat vaativat syvällistä työoikeuden, hallintolainsäädännön sekä aiemman lupa- ja oikaisuvaatimuskäytännön sekä työn olosuhteiden tuntemusta. Kysymys ei siis ole mistään yksinkertaisesta virheiden korjaamisesta.

Työneuvoston rooli oikaisuasioissa ei myöskään rinnastu erilaisiin hallinnon sisäisiin oikaisuvaatimusmenettelyihin. Työneuvosto on oikaisuvaatimusviranomaisena aito oikeusturvaelin.

Oikaisuvaatimusasioiden merkitystä yksittäiselle työnantajalle ei tuoda hallituksen esityksestä esille, eikä selvitetä myöskään sitä, mikä merkitys poikkeusluvilla ja työneuvoston päätöksillä on asianomaisen työpaikan henkilöstölle. Näin ollen esityksen vaikutuksia ei ole voitu arvioida riittävästi.

Oikaisuvaatimusasioiden merkitys

Vaikka oikaisuvaatimusasiassa on aina kysymys yksittäistapauksesta, on päätöksillä kuitenkin ollut merkitystä yksittäistapausta laajemmalle. Näin on ollut erityisesti

tilanteissa, joissa työneuvosto hyväksyy oikaisuvaatimuksen ja palauttaa asian lupaviranomaisen uudelleen käsiteltäväksi. Työneuvoston päätöksillä on myös parannettu lupaviranomaisen päätösten laatua, lupakäytännön yhdenmukaisuutta ja lupaehtojen ymmärrettävyyttä.

Muutoksenhaku voi estyä kokonaan

Oikaisuvaatimuksen saa tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella, ja näin on myös käytännössä tapahtunut. Lupaehtojen kokonaisuutta saatetaan pitää epätarkoituksenmukaisena tai käytännön kannalta kohtuuttomana, ja oikaisua vaaditaan tämän epätarkoituksenmukaisuuden tai kohtuuttomuuden perusteella. Merkittävässä osassa työneuvostolle osoitetuista oikaisuvaatimuksista on ollut kysymys tarkoituksenmukaisuusperusteella vaaditusta muutoksesta.

Hallintovalituksen sen sijaan saa tehdä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n perusteella vain laillisuusperusteella. Hallituksen esitys johtaisi siihen, että suurin osa oikaisuvaatimuksina esitetyistä asioista jäisi ilman muutoksenhakumahdollisuutta. Työtuomioistuimeen voisi valittaa vain sillä perusteella, että Lupa- ja valvontaviraston päätös on lainvastainen. Jo tämä muutoksenhakuoikeuden heikentäminen tai käytännössä muutoksenhakuoikeuden poistaminen suurimmassa osassa asioita, edellyttää perustuslakivaliokunnan kannanottoa.

Hallituksen esityksessä on sivuutettu oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn vaatima asiantuntemus ja työneuvostossa pitkälle viety hallinnon palveluperiaate sekä jätetty arvioimatta näiden vaatimusten täyttyminen, mikäli työneuvosto lakkautetaan.

Jos työneuvoston oikaisuviranomaisen rooli poistuu, vaikuttaa se heikentävästi ensinnäkin poikkeuslupaa hakevan työnantajan asemaan. Mikäli työnantaja ei saa hakemaansa lupaa tai ei ole tyytyväinen saamansa luvan ehtoihin, olisi käytettävissä ainoastaan yksi muutoksenhakumahdollisuus eli hallintovalitus työtuomioistuimeen.

Muutoksenhaku muuttuisi myös maksulliseksi työtuomioistuimessa maksettavan oikeudenkäyntimaksun johdosta. Hallintovalitus on prosessina vaativampi kuin nykyinen oikaisuvaatimusmenettely. Kun muutoksen hakemiseen olisi mahdollisuus vain kerran, on selvää, että työnantajan olisi panostettava valituskirjelmän sisältöön. Tämä tarkoittaa useimmiten tarvetta oikeudelliseen asiantuntija-apuun. Työneuvostossa ei ole liiemmin käytetty asiamiehiä tai avustajia oikaisuvaatimusasioissa, vaan työnantajat ovat kyenneet hoitamaan ne itse.

Myös poikkeuslupahakemuksen ja myönnetyn poikkeusluvan kohteena olevien työntekijöiden oikeussuoja heikkenee, jos työneuvoston rooli oikaisuvaatimusviranomaisena poistetaan.

Esimerkit oikeussuojan heikentymisestä

Oikeussuojan heikentymistä voidaan kuvata seuraavilla esimerkeillä.

Esimerkki a)

Työnantaja hakee lupaa Lupa- ja valvontavirastolta. Lupaa ei myönnetä. Työnantaja tekee oikaisuvaatimuksen työneuvostolle ja pyytää myöntämään luvan. Työneuvostokaan ei myönnä lupaa. Työnantaja voi valittaa työneuvoston päätöksestä työtuomioistuimeen ja pyytää sitä myöntämään luvan. Jos hallituksen esitys toteutuu, työnantajalle jää vain yksi mahdollisuus saada hylkäävä lupapäätös muuttumaan (valitus työtuomioistuimeen).

Esimerkki b)

Työnantaja hakee lupaa Lupa- ja valvontavirastolta. Lupaa ei myönnetä. Työnantaja tekee oikaisuvaatimuksen työneuvostolle ja pyytää myöntämään luvan. Työneuvosto

myöntää luvan, mutta työntekijät eivät siihen tyydy ja valittavat työtuomioistuimeen. Jos työneuvoston oikaisuvaatimusvaihe poistuu, jää vain yksi mahdollisuus hakea muutosta. Esimerkin mukaisessa tapauksessa työnantaja voisi valittaa Lupa- ja valvontaviraston hylkäävästä päätöksestä työtuomioistuimeen. Jos työtuomioistuin myöntäisi luvan, ei työntekijöillä olisi mahdollisuutta saada siihen muutosta.

Esimerkki c)

Työnantaja saa hakemansa poikkeusluvan Lupa- ja valvontavirastolta, mutta työntekijät eivät ole siihen tyytyväisiä ja hakevat oikaisua työneuvostolta. Työneuvosto oikaisee poikkeuslupapäätöstä työntekijöiden vaatimalla tavalla, ja työnantaja valittaa työtuomioistuimeen työneuvoston päätöksestä. Hallituksen esityksen mukaan tässä tapauksessa työntekijät hakisivat päätökseen muutosta valittamalla työtuomioistuimeen. Jos työtuomioistuin hyväksyisi työntekijöiden vaatimukset, ei työnantajalla olisi mitään mahdollisuutta hakea päätökseen muutosta. Työnantaja saisi noudatettavakseen sellaisen luvan, jonka sisältöön työntekijäosapuoli on voinut merkittävästi vaikuttaa.

Perusoikeuksia koskevan arvioinnin tarve

Muutoksenhakuoikeus on tärkeä oikeussuojan tae. Hallitus esittää hyvin toimineen ja tehokkaan muutoksenhakumahdollisuuden supistamista ja merkittäviä heikennyksiä sekä työnantajien että työntekijöiden oikeussuojaan ilman hyväksyttäviä ja painavia, asiallisia ja objektiivisia perusteita.

Esitystä on arvioitava Suomen perustuslain 21 §:n kannalta. Arvioinnissa on otettava huomioon myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla.[5] Esitystä on perusteltu valtionhallinnon säästöillä, ja edellä on jo käynyt ilmi, että nämä tavoitteet eivät pääse toteutumaan. Vaikka esitys johtaisi julkisen hallinnon kulujen säästöön, ei tämäkään

[5] Työsuojelun poikkeusluvat ovat artiklan soveltamisalaan kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä.

yksinään riittäisi perusteeksi esityksen sisältämille merkittäville oikeusturvan heikentämistoimille. Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksen ei katsottaisi edellyttävän kahta muutoksenhakuastetta, on hallituksen esityksessä kuitenkin kysymys sellaisesta olemassa olevan oikeussuojan heikentämisestä, jonka oikeuttamista on arvioitava perustuslain kannalta.

Hallitus esittää ratkaisua, jonka myötä muutoksenhaku muodostuu maksulliseksi oikeudenkäyntimaksun myötä. Muutoksenhakijana voi olla tilanteesta riippuen myös yksittäinen työntekijä, useampi työntekijä yhdessä tai henkilöstön edustaja.
Jos hallituksen esitys hyväksytään, tulisi muutoksenhaku työtuomioistuimessa säätää maksuttomaksi, ainakin kaikille työntekijäosapuolille.

Jos muutoksenhaku muuttuisi nykyisestä hallintolain mukaisesta oikaisuvaatimusmenettelystä hallintovalitukseksi, tulisi asiassa arvioida mahdollisen maksuttoman oikeudenkäynnin kustannuksia valtiolle. Näitä ei ole kuitenkaan esityksessä edes sivuttu.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarve

Kysymys on sellaisista olemassa olevan oikeussuojan heikennyksistä, joiden toteuttamisen mahdollisuus edellyttää perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Esitys tulisikin lähettää perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

8. Ehdotettuja säädöstekstejä koskevat huomautukset

Laki työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain kumoamisesta

2 §:n 2 momentti kuuluu: Työneuvostossa tämän lain voimaan tullessa vireillä olleet lausuntoasiat ja oikaisuvaatimukset käsitellään loppuun vuoden 2027 maaliskuun loppuun mennessä noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Laissa on asetettu tarkka määräaika vireillä olevien asioiden käsittelyä varten. Ajan tulisi olla niiden asioiden laajuuteen nähden sellainen, että ne voidaan myös käsitellä varatussa ajassa. Nyt aikamäärä on valittu luultavimmin työneuvoston nykyisen istuntokokoonpanon toimikauden päättymisajankohdan perusteella. Määräajan tulisi olla pidempi ja kestää ainakin 30.6.2027 saakka, jotta työneuvosto kykenee nykyisillä resursseilla käsittelemään vireillä olevat asiat ja hoitamaan kaikki viranomaiselle kuuluvat hallinnolliset asiat.

> Työneuvoston koko laaja kokoonpano kiinnitti siirtymäajan riittämättömyyteen huomiota työ- ja elinkeinoministeriölle toimitetussa lausumassa 15.6.2026 (dnro 4/2026/H).

Näin ollen myös 3 momenttia olisi muutettava niin, että työneuvosto säilyy toimivaltaisena riittävän pitkään. Työneuvoston on hoidettava viranomaisena erilaisia asianhallinta- ja arkistointiasioita istuntokäsittelyjen jälkeen, ja sen on säilyttävä riittävän pitkään toimintakykyisenä. Laissa tulisikin säätää, että työneuvoston sihteeri, hallinnollinen avustaja ja puheenjohtaja jatkavat tehtävissään em. kauden ajan esimerkiksi 31.8.2027 asti.

2 §:n 6 momentti kuuluu: 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.

Säännöksessä on luultavimmin virhe. Säännös johtaisi toteutuessaan siihen, että työneuvoston toiminta päättyy tosiasiallisesti jo lain voimaantullessa 1.1.2027. Työneuvosto ei voi jatkaa vireillä olevien asioiden käsittelyä eikä mitään muutakaan toimintaansa, jos 6 momentissa mainittu aineisto siirtyisi työ- ja elinkeinoministeriölle jo aiemmin. 6 momentti on synkronoitava työneuvoston tosiasiallisen toiminnan päättymishetken kanssa, eivätkä tietoaineistot, arkistot, rekisterit ja sopimukset voi siirtyä toiselle viranomaiselle ennen työneuvoston kaiken toiminnan lakkaamista. Lisäksi 6 momentti on muotoiltava uudelleen. Siinä ei ole otettu huomioon sitä, että osa tietoaineistosta on siirrettävä työtuomioistuimelle, jotta se voisi käsitellä sille tulevat valitusasiat ja varmistaa yhdenmukaisen ratkaisukäytännön noudattamisen.

Työaikalaki

Esitetyssä 39 a §:ssä olisi säädettävä siitä, mikä taho ja missä kokoonpanossa hakemus ratkaistaan. Tämä huomio koskee myös nuorista työntekijöistä annetun lain 15 a §:ää.

39 a §:n 2 momentti kuuluu: Jos poikkeuslupa-asiaa ei voida Lupa- ja valvontavirastossa heti lopullisesti ratkaista ja kyse on voimassa olevan poikkeusluvan jatkamisesta, voidaan antaa väliaikainen päätös, joka on voimassa enintään siihen asti, kunnes asia voidaan lopullisesti päättää.

Säännöksen uudelleen muotoilua tulisi harkita. Lupaa haettaessa on kysymys joko työnantajan ns. ensimmäisestä luvasta tai luvan hakemisesta tilanteessa, jossa sen jatkamisesta ei ole päästy työpaikalla paikallisesti sopien yhteisymmärrykseen. Jos lupaa ei ole sopimuksin jatkettu, rinnastuu luvan hakeminen tilanteeseen, jossa työnantaja hakee lupaa ensimmäisen kerran. Tarkoituksenmukaista voisi olla, että väliaikainen päätös olisi annettavissa aina silloin, kun käsillä on tilanne, jossa asiaa ei voida lopullisesti päättää riippumatta siitä, hakeeko työnantaja lupaa ensimmäisen kerran vai onko kysymys tilanteesta, jossa lupa on myönnetty jo aiemmin.

39 a §:n 3 momentti kuuluu: Myönnetty poikkeuslupa voidaan peruuttaa, jos luvan myöntäminen on perustunut virheellisiin tietoihin asiaan vaikuttavista tosiasioista tai olosuhteet ovat päätöksen antamisen jälkeen olennaisesti muuttuneet. Poikkeuslupaa peruutettaessa määrätään myös päivä, mistä lukien luvan voimassaolo päättyy.

Säännöksen suhde hallintolaissa säädettyyn itseoikaisuun olisi tuotava esille ainakin säännöskohtaisissa perusteluissa.

39 b § kuuluu: Muutoksenhaku Lupa- ja valvontaviraston poikkeuslupa-asiassa antamaan päätökseen

Lupa- ja valvontaviraston poikkeuslupa-asiassa antamaan päätökseen haetaan muutosta työtuomioistuimelta. Valitusoikeus poikkeuslupapäätöksestä on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 7 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisäksi myös tämän lain 39 a §:n 1 momentissa tarkoitetulla henkilöstön edustajalla. Muutoksenhaussa noudatetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, ellei oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetussa laissa (646/1974) toisin säädetä. Lupa- ja valvontaviraston päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

Muutoksenhakuoikeuden syntymistä on jouduttu arvioimaan niin työneuvostossa kuin työtuomioistuimessakin. Syntynyttä käytäntöä olisi tarpeen selvittää säännnöskohtaisissa perusteluissa. Työntekijäosapuolen ei ole katsottu voivan hakea sellaista muutosta, joka johtaisi työntekijöiden suojan heikentymiseen laissa säädetystä.

Myös velvollisuutta noudattaa Lupa- ja valvontaviraston päätöstä muutoksenhausta huolimatta tulisi selventää ja viitata perusteluissa niihin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiin, joilla mahdollistetaan täytäntöönpanon keskeyttäminen. Tämä huomio koskee myös nuorista työntekijöistä annetun lain 15 a §:ää.

Työneuvosto
Jaana Paanetoja
työneuvoston päätoiminen sihteeri
OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti,
varatuomari
3.9.2026

Nuorista työntekijöistä annettu laki

Ehdotettu 15 a §:n 1 momentti kuuluu: Poikkeuslupa-asian käsittely Lupa- ja valvontavirastossa

Ennen kuin Lupa- ja valvontavirasto tekee 15 §:ssä tarkoitetun päätöksen, on työnantajan varattava työehtosopimuslain (436/1946) nojalla sitovan työehtosopimuksen perusteella valitulle asianomaiselle luottamusmiehelle tai työsopimuslain (55/2001) 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetulle luottamusvaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa joko suullisesti tai kirjallisesti. Jollei työpaikalla ole luottamusmiestä tai luottamusvaltuutettua, kuulemismahdollisuus on varattava työsuojeluvaltuutetulle, ja jollei tätäkään ole, kuulemismahdollisuus on varattava kullekin työntekijälle, jota päätös koskee.

”Nuorten luvissa” voi olla kysymys tilanteesta, jossa työntekijä ei ole vielä työsuhteessa. Tällöin hän ei ole ko. työpaikan työntekijä. Jos kysymys on alle 15-vuotiaasta, käyttää hänen puhevaltaansa huoltaja. Näitä tilanteita ei ole otettu huomioon ehdotetussa 15 a §:ssä, ja sitä tulisikin tämän vuoksi muokata.

15 a §:n 2 momenttiin on tarkoitus ottaa vastaava säännös kuin työaikalain 39 a §:n 2 momenttiin. Säännös ei sellaisenaan ole relevantti nuorten lupia koskien, sillä niitä ei voida työpaikkakohtaisesti sopimalla jatkaa. Kysymys on siis yleensä aina ”uudesta” luvasta.

15 b §:ssä tulisi ottaa huomioon edellä esitetty: Kysymys voi olla tilanteesta, jossa lupaa haetaan henkilölle, jonka kanssa ei ole vielä solmittu edes työsopimusta. Niin ikään tulee ottaa huomioon, että ko. henkilön tai työsuhteessa olevan työntekijän puhevaltaa käyttää hänen huoltajansa.

Tuomioistuinmaksulaki

Lakia tulisi muuttaa niin, että oikeudenkäyntimaksua työtuomioistuimessa ei peritä, jos valittajana on yksittäinen työntekijä, henkilöstön edustaja, nuorista työntekijöistä annetussa laissa tarkoitettu lapsi / nuori tai hänen huoltajansa.

Esitykseen tulisi sisällyttää myös tuomioistuinmaksulain 9 §:ää koskeva muutos, jossa otetaan huomioon työtuomioistuimen päätöksen lopputuloksen vaikutus oikeudenkäyntimaksuun.

9. Loppuhuomiot

Esitys on valmisteltu puutteellisesti. Esityksen tavoitteet eivät täyty, eikä hallitus ole kyennyt esittämään mitään asiallisia ja objektiivisia perusteita työneuvoston lakkauttamiselle. Työneuvoston näkemyksen mukaan sen toiminnan tulee jatkua entisellään. Toisena vaihtoehtona on työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimistojen yhdistäminen (ks. yhdistämistä koskeva säädöstekstiluonnos, liite nro 2), josta nimenomaan syntyisi valtionhallinnon kulujen säästöjä.

Työneuvoston lausuntotoimivallan poistuminen heikentää oikeussuojaa ja on ristiriidassa hallitusohjelmakirjausten kanssa.

Työsuojelun poikkeuslupa-asioiden muutoksenhaun muuttaminen yksiportaiseksi heikentää merkittävästi olemassa olevaa työnantajien ja työntekijöiden oikeussuojaa. Hallintovalitus voitaisiin tehdä työtuomioistuimeen vain laillisuusperusteella, kun oikaisuvaatimus työneuvostolle voidaan esittää myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Muutos johtaisi siihen, että käytännössä ensi asteen poikkeuslupapäätökseen ei olisi lainkaan haettavissa muutosta, koska suurimmassa osassa oikaisuvaatimuksia on kysymys tarkoituksenmukaisuusperusteista.

Työneuvosto
Jaana Paanetoja
työneuvoston päätoiminen sihteeri
OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti,
varatuomari
3.9.2026

Hallituksen esityksen antamista edeltänyt valmistelu on tapahtunut lainvastaisesti. Asia olisi palautettava valmisteluun, koska pääosin kysymys on sellaisista asioista, jotka eivät ole korjattavissa eduskuntakäsittelyn aikana. Kysymys ei ole asioista, joiden korjaaminen onnistuisi vain muokkaamalla hallituksen esityksen tekstejä, tai ottamalla niihin kantaa työ- ja elinkeinoministeriön vastineessa. Puutteet ja virheet ovat sellaisia, jotka eivät ole myöskään korjattavissa lain hyväksymisen jälkeen toimeenpanovaiheessa, vaan ne olisi tullut toteuttaa ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Näin ollen esitys olisi palautettava valmisteluun, jotta virheet saadaan korjattua.

Jos hallituksen esityksen käsittely kuitenkin etenee eduskunnassa, olisi siitä työneuvoston mielestä pyydettävä perustuslakivaliokunnan lausunto.

Kunnioittavasti

Jaana Paanetoja
työneuvosto

LIITTEET
liite 1, työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston yhdistäminen säästöineen
liite 2, säädöstekstiluonnos työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston yhdistämisestä
liite nro 3, esimerkkejä hallituksen esityksessä HE 132/2026 vp olevista virheellisistä ja puutteellisista kirjauksista