LAUSUNTO

Jukka Ahtela

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 132/2026 vp. Lausun esityksestä työneuvoston sivutoimisena puheenjohtajana, jona olen toiminut kahdeksan vuotta.

1. Hankkeen tausta ja puutteelliset perusteet

a) Valmisteluprosessin poikkeuksellisuus

Työneuvoston lakkauttamishanke on taustoiltaan, perusteiltaan ja menettelytavoiltaan poikkeuksellinen eikä ole sopusoinnussa suomalaisessa työmarkkinakulttuurissa vakiintuneiden menettelytapojen kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) käynnisti hankkeen työneuvoston lakkauttamiseksi virallisesti touko-kesäkuun vaihteessa 2025. Sitä ennen asia oli ollut esillä työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmässä 9.4.2025. Hanke esitettiin valtion säästöhankkeena ilman tavanomaista kolmikantavalmistelua.

Asian valmistelua varten asetettiin työryhmä, joka käynnisti työnsä 12.6.2025. Kuitenkin luonnos hallituksen esitykseksi oli jaettu työryhmän jäsenille jo ennen työryhmän ensimmäistä kokousta. Muodollisen työryhmäkäsittelyn jälkeen työneuvoston lakkauttamista koskeva HE-luonnos julkaistiin 14.8.2025. Lausunnot pyydettiin 25.9.2025 mennessä. Aidon kolmikantavalmistelun periaatteista ei juurikaan piitattu.

Työneuvoston edustajia ei hankkeen käynnistämisen tiimoilta kuultu lainkaan. Tieto hankkeesta saatiin TEM:istä ilmoitusluonteisesti touko/kesäkuun vaihteessa 2025.

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 14.8.- 25.9.2025. Uutta lausuntokierrosta ei ole järjestetty, vaikka nyt lausuttavana oleva esitys on muuttunut merkittävästi tuosta lausunnolla olleesta versiosta. Myös nyt lausuttavana oleva lopullinen hallituksen esitys on valmisteltu ilman työneuvoston osallistumismahdollisuutta valmisteluun. Työneuvoston jättäminen valmistelun ulkopuolelle ei vastaa hyvän hallinnon vaatimuksia. Myös viranomaisten välisissä suhteissa on noudatettava hallintolakia.

Työneuvoston lakkauttamista varten perustettu valtion yhteistoimintalain edellyttämä ns. poikkihallinnollinen yhteistoimintaelin kokoontui aikavälillä 12.9.2025 - 16.6.2026. TEM päätti yhteistoimintamenettelyn yllättäen ja yksipuolisesti 16.6.2026. Tuossa vaiheessa perusteiden ja vaihtoehtojen käsittely oli vielä kesken eikä henkilöstövaikutuksia päästy käsittelemään lainkaan.

Työneuvoston lakkauttamista koskevan hankkeen valmistelussa ei ole myöskään asianmukaisesti huomioitu julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain säännöksiä ja niistä johtuvia velvoitteita, joilla on myös merkittäviä kustannusvaikutuksia, puhumattakaan työneuvoston arkiston turvaluokitellusta aineistosta ja henkilörekisteristä.

Hanketta on valmisteltu TEM: ssa ilman työneuvoston mukanaoloa, mikä on johtanut siihen, että se on edennyt kauttaaltaan puutteellisen ja pahimmillaan virheellisen tietopohjan varassa.

b) Hankkeen perusteet eivät ole kestäviä

Alkuperäisen HE-luonnoksen mukaan työneuvoston lausuntotehtävistä luovuttaisiin kokonaan, ja sen oikaisuvaatimustehtävät siirrettäisiin 1.1.2026 aloittaneelle Lupa- ja valvontavirastolle. Sittemmin esitystä muutettiin niin, että muutoksenhaku Lupa- ja valvontaviraston työsuojeluvastuualueen päätöksestä ohjattaisiin suoraan työtuomioistuimeen. Muutosten seurauksena työneuvosto lakkautettaisiin.

Hankkeen taustalla todettiin olevan ”valtionhallintoon kohdistuvat säästö- ja tehostamistoimet”. Esityksellä kerrottiin tavoiteltavan ”kustannussäästöjä, jotka vahvistavat julkista taloutta pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti”.

Sittemmin perusteluita on täydennetty viittauksilla ”työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan säästö- ja tehostamistoimiin” sekä tavoitteeseen ”tehostaa työelämälainsäädännön valvontatehtävien organisointia ja pyrkiä säästämään valtionhallinnon toimintamenoja”. On myös viitattu valtion virastorakenneselvitykseen.

Perusteluja on muutettu ja lisäilty valmistelun edetessä. Näin ollen hankkeen käynnistämisen taustalla vaikuttaneet syyt eivät ole synkronissa hallituksen esityksessä mainittujen perusteiden kanssa; kysymys on eri aikaan syntyneistä perusteluista.

Hankkeen lähtökohtiin liittyy useita puutteellisuuksia ja suoranaisia virheitä. Niinpä epäselväksi on edelleen jäänyt, miten lakisääteisen, tarpeellisia tehtäviä hoitamaan perustetun viranomaisen toiminta voidaan lopettaa ilman, että tällaiseen toimenpiteiseen olisi päädytty toimintaa koskevan perusteellisen arvion pohjalta.

Työneuvosto on Suomen työmarkkinajärjestelmässä pieni mutta tehokkaasti toiminut pitkän historian omaava elin, joka ei kovin paljon ole julkisuudessa näkynyt eikä myöskään ole ollut työmarkkinakiistojen keskiössä. Työmarkkinaosapuolten taholta sen toimintaan ei ole kohdistunut arvostelua. Mikäli työneuvoston toimintaa kohtaan olisi ilmennyt kriittisiä huomioita tai sen olemassaolon oikeutus olisi kyseenalaistettu, olisi luontevaa, että aloite työneuvoston aseman arvioinniksi tai kehittämiseksi olisi tullut sen keskeisimmältä sidosryhmältä eli työmarkkinaosapuolilta. Työneuvosto itse olisi ollut ja on edelleen valmis kaikenlaiseen toimintansa arviointiin ja kehittämiseen.

Valtio ei voi lakkauttaa viranomaisia vain kustannussäästöjä tavoitellakseen. Työneuvosto on valtion keskushallinnon virasto, jota koskee oma ns. virastolaki, työneuvostolaki. Vaikka työneuvoston vuotuiset määrärahat kanavoituvat TEM: n kautta, työneuvosto ei kuulu TEM: n organisaatioon. Se on riippumaton erityisviranomainen, joka hoitaa sille uskottuja lakisääteisiä tehtäviä. Työneuvosto on myös valtion virkamieslain 1§:n tarkoittama itsenäinen virasto, joka käyttää laissa sille uskottua viraston päätösvaltaa.

Hankkeen valmistelua on leimannut ajatus siitä, että ennalta päätetyn lopputuloksen – työneuvoston lakkauttamisen – perustelut on pitänyt kehittää ja koostaa jälkikäteen. Tämä on johtanut kestämättömään esitykseen, jolla ei ole objektiivisia ja asiallisia perusteita

2. Miksi hanke ei myöskään sisällöllisesti ole kannatettava?

a) Tavoiteltavat säästöt eivät toteudu – julkiselle hallinnolle lisäkustannuksia

Työneuvoston vuotuiset toimintamenot ovat vajaat 200 000 euroa. Summa on noin 0,005285 prosenttia TEM: n hallinnonalan menoista. Esityksen perusteena oleva säästötavoitetta ei ole mahdollista toteuttaa. Laskelmassa ei ole otettu muun muassa valtion virkamieslaista johtuvia velvoitteita. Näistä ja muiden eri viranomaistoimintoja koskevien säännösten perusteella lakkauttamisesta syntyy valtionhallinnolle päinvastoin lisäkustannuksia. Pelkästään oikaisuvaatimusten käsittelyn vaatimat uudet menettelyt ja resurssit työtuomioistuimessa aiheuttaisivat merkittäviä lisäkustannuksia, joita esityksessä ei ole huomioitu. Kuluja aiheutuu myös tietoaineistojen käsittelystä ja siirroista.

Hallituksen esitykseen sisältyvät perustelut ja arviot työneuvoston lakkauttamisen myötä saavutettavista säästöistä ovat ylimalkaisia, puutteellisia ja osin virheellisiä. Niiden myötä hankkeen keskeiseltä perusteelta putoaa pohja alta.

b) Työneuvosto on tarpeellinen

Nyt vireillä oleva esitys ei perustu pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjauksiin. Kuten edellä on jo todettu, työneuvoston toiminnan aikana ei myöskään ole tullut esille moitteita sen toiminnan hitaudesta, tehottomuudesta tai osaamisesta.

Työneuvoston kokoonpano muodostuu, ja on aina muodostunut työmarkkinatoimijoiden keskeisistä työoikeuden alan asiantuntijoista. Lisäksi kokoonpanossa on edustus työsuojeluviranomaisesta, ja kaksi muuta puolueetonta jäsentä turvaavat juristeina laajaa työoikeuden ja työmarkkinoiden tuntemusta. Työneuvoston sihteerin virassa on säädetty kelpoisuusvaatimuksena työlainsäädäntöön perehtyneisyys.

Työneuvoston istuntojen juridisesta valmistelusta vastaa yksi virkamies: työneuvosto on äärimmäisen pieni viranomainen, joka toimii esimerkillisen tehokkaasti.

Työneuvoston lausuntoja pidetään hyödyllisinä. Ne ovat selkeyttäneet tulkintoja ja ohjanneet käytännön soveltamista. On myös korostettava sitä hyötyä, mikä työneuvoston lausunnoista on työsuojeluviranomaisille. Valvontatoiminnassa esiin nousseille mitä erilaisimmelle tulkintatilanteille on vuosien ja vuosikymmenten aikana löydetty työneuvoston pohdintojen ja lausuntojen avulla toimivia ratkaisuja.

Myös työneuvoston rooli oikaisuvaatimusten käsittelijänä on hyvin toimiva, nopea, kustannustehokas ja arvostettu. Tämä ilmenee erityisesti työsuojeluviranomaisten antamasta lausuntopalautteesta.

Työneuvosto on perustettu vuonna 1946 työehtosopimus- ja työriitalainsäädännön vanavedessä muun muassa tukemaan tavoitteita työn tuottavuuden kohottamiseksi sekä sopimiskulttuurin luomiseksi. Nämä tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia. Työneuvosto on tarpeellinen forum työmarkkinajärjestöjen yhteistyölle. Työmarkkinaosapuolten korkeatasoinen työelämän asiantuntemus välittyy työneuvoston lausunto- ja ratkaisutoiminnan kautta käytännön toiminnan ja yhteistyön kehittämiseksi työpaikoille.

Työneuvosto tuottaa lisäarvoa kustannustehokkaana matalan kynnyksen oikeussuojan tuottajana, työlainsäädännön sujuvan toimeenpanon edistäjänä sekä yhteistoiminnan ja vuoropuhelun edistäjänä työmarkkinaosapuolten välillä. Työneuvoston lausuntojen myötä on muun ohessa mahdollista saavuttaa työpaikoilla sovinnollisia ratkaisuja, mikä edistää paikallisen työpaikkatasoisen toiminnan kulttuuria. Tällaisia yhteistyön forumeita tarvitaan jatkossakin.

Lisäperusteluina työneuvoston lakkauttamiselle hallitus esittää juttujen vähäistä määrää, sen toimivallan suppeutta oikeussuojakeinona sekä sitä, että muissakaan Pohjoismaissa ei ole vastaavaa elintä. Nämä perustelut ovat ontuvia ja harhaanjohtavia.

Lausuntoasioita on työneuvostossa jatkuvasti vireillä. Niiden lukumäärästä ei voida päätellä toiminnan volyymia ja valmistelun vaatimaa työkuormaa. Useat lausuntopyynnöt koskevat laajaa joukkoa työpaikkoja ja niiden käsittely vaatii laajoja selvityksiä, kuulemisia ja joskus katselmuksiakin. Ja kuitenkin asioiden valmistelusta ja esittelystä vastaa vain yksi virkamies.

Työneuvosto lausuu niistä asioista, joista lainsäätäjä on sille toimivallan antanut. Vaikka muodollinen toimivalta perustuu keskeisesti työaikalain, vuosilomalain, nuorista työntekijöistä annetun lain sekä yhteistoimintalain tulkintaan, välillisesti työneuvosto joutuu usein arvioimaan esimerkiksi työsuhteen olemassaoloa työsopimuslain kriteerien pohjalta. Työneuvoston lausunnoilla on siis merkitystä ja arvoa myös työsopimuslain soveltamisalalla.

Vertailu muihin Pohjoismaihin on tässä yhteydessä ontuvaa. Työelämän sääntely ja sen myötä sääntelyn tulkinta ja erimielisyyksien ratkaisu perustuu muissa Pohjoismaissa vahvemmin työehtosopimusjärjestelmään ja työmarkkinaosapuolten keskinäiseen toimintaan kuin Suomessa, jossa kolmikantaisuuteen perustuva lainsäädännöllinen sääntelytapa on leimallista. Muutoinkin kansainväliset vertailut tulisi tehdä kokonaisvaltaisesti ja ilman ennakkonäkemyksiä.

Työneuvoston lausuntotoiminnan lopettaminen olisi omiaan heikentämään oikeusvarmuutta ja osaltaan myös lisäämään kustannuksia, kun tulkintoja jouduttaisiin hakemaan entistä enemmän oikeusteitse. Lisäksi osa asioista jäisi kokonaan ilman mahdollisuutta käsitellä niitä viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Työneuvoston lausuntojen kohteena on asioita, joista ei voida riidellä tuomioistuimessa. Lakkautuksen myötä iso joukko asioita jää ilman oikeussuojaa. Erimielisyyksien ohjaaminen tuomioistuimeen ei myöskään ole tarkoituksenmukaista yhteiskunnassa, jossa voimakkaasti painotetaan yhteistyötä, sovinnollisuutta ja paikallista sopimista.

c) Työneuvoston lakkauttaminen aiheuttaisi ongelmia

Mikäli työneuvosto lakkautettaisiin, jouduttaisiin joka tapauksessa turvaamaan menettelytapa työlainsäädännön poikkeuslupapäätöksiä koskevaa muutoksenhakua varten. Tätä varten esitetään, että Lupa- ja valvontaviraston poikkeuslupapäätöksestä valitettaisiin suoraan työtuomioistuimeen. Malli rajoittaisi muutoksenhakuasteet yhteen, mikä johtaisi merkittävään oikeusturvan heikkenemiseen.

On vaikea ymmärtää, miksi tavoiteltaisiin vaihtoehtoa, joka toteutuessaan heikentäisi oikeusturvaa, lisäisi byrokratiaa ja asiakkaiden kustannuksia sekä heikentäisi viranomaistoimintojen tehokkuutta. Työneuvoston päätökset oikaisuvaatimusasioissa ovat omiaan parantamaan viranomaisratkaisujen laatua, lupakäytäntöjen yhdenmukaisuutta sekä lupaehtojen ymmärrettävyyttä.

Asiakkaiden oikeussuoja heikkenisi myös sitä kautta, että valitustie työtuomioistuimeen olisi käytössä vain laillisuusperusteella, ei tarkoituksenmukaisuusperusteella. Mahdollisuus esimerkiksi työaikajärjestelyjen vaikutusten kokonaisarviointiin epätarkoituksenmukaisuuden tai kohtuuttomuuden perusteella jäisi puuttumaan, toisin kuin nyt. Hallintovalitus on prosessina muutoinkin vaativampi kuin nykyinen asiakaslähtöinen oikaisuvaatimusmenettely, jossa muutoksenhakija ei yleensä ole tarvinnut asiamiestä.

Oikeussuoja heikkenemisenä voidaan pitää myös sitä, että muutoksenhaku muuttuisi kaikissa tapauksissa maksulliseksi.

Oikeussuojaa ja toiminnan tehokkuutta koskevat näkökohdat puoltavat vahvasti oikaisuvaatimusvaiheen säilyttämistä. Alun perin hallitus kaavaili oikaisuvaatimusvaiheen siirtämistä luvan myöntävään Lupa- ja valvontavirastoon. Siitä on luovuttu valmistelun edetessä ja esitetty nyt koko oikaisuvaatimusvaiheen poistamista.

Jos kuitenkin päädyttäisiin siihen, että lupapäätöksestä haettaisiin ensin oikaisua Lupa- ja valvontavirastolta, kysymys ei voi kuitenkaan olla sellaisesta hallituksen esityksessä torjutusta hallinnon sisäisestä selviä virheitä tai vastaavia muutosperusteita koskevasta oikaisuvaatimusvaiheesta, joka viivyttää aitoa mahdollisuutta saada päätös muuttumaan. Näin ollen olisi säädettävä mm. erityisestä lupapäätöksen tehneestä ratkaisijasta erillisestä riittävän asiantuntemuksen omaavasta kokoonpanosta, jossa oikaisuvaatimus tutkittaisiin. Tällainen oikaisuvaihe ei voi olla ”pelkkien virheiden korjaamista” ja tilanteita, joissa olettamana on, että päätös ei muutu.

Kysymys on oltava aidosta ja ratkaisijasta erillisestä muutoksenhakumahdollisuudesta. Kun tällainen menettely on työneuvoston muodossa vakiintuneessa ja toimivassa käytössä, on vaikea ymmärtää, miksi toimiva järjestelmä halutaan rikkoa.

> Edellä olevat näkökohdat puoltavat vahvasti sitä, että hallituksen esitystä tulisi arvioida myös perusoikeuksien näkökulmasta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto olisi tarpeellinen.

3. Kehittämisehdotuksia

Sen sijaan, että työneuvosto lakkautettaisiin, tulisi pohtia sen toiminnan laajentamista ja monipuolistamista. Tässä suhteessa avautuu monia mahdollisuuksia.

Lausuntoja työneuvostolta voivat nykyisin pyytää vain työmarkkinoiden keskusjärjestöt (sekä Lupa- ja valvontavirasto ja yhteistoiminta-asiamies). Tätä mahdollisuutta voisi laajentaa esimerkiksi alakohtaisiin työmarkkinajärjestöihin. Työlainsäädäntöä voitaisiin ottaa myös laajemmin lausunnonantomahdollisuuden piiriin. Hallitusohjelman mukaisesti voitaisiin pyrkiä sujuvoittamaan ja uudistamaan oikeusprosesseja sekä lisäämään vaihtoehtoisten riidanratkaisuprosessien käyttöä mahdollistamalla työneuvostolle rooli jopa suppeiden työoikeudellisten riitojen ratkaisijana.

Työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston edustajat ovat ehdottaneet näiden viranomaisten yhdistämistä. Muutos tuottaisi selkeitä ja tuntuvia säästöjä (n. 220 000 euroa vuodessa) ja olisi käytännössä helposti ja nopeasti toteutettavissa. Samalla avautuisi myös lisämahdollisuuksia kehittää erilaista työpaikkoja palvelevaa neuvontaa ja opastusta sekä kehittää yhteistoimintaa mm. Lupa- ja valvontaviraston kanssa.

Ns. alustatyödirektiivi edellyttää otettavaksi käyttöön toimenpiteitä, joilla helpotetaan alustatyötä tekevien henkilöiden oikean ammattiaseman määrittämistä. Tämän toteuttamisessa työneuvostolla voisi olla

luonteva rooli viranomais- ja työmarkkinayhteistyössä, erityisesti arvioitaessa työaika- ja vuosilomalain soveltamisaloja. Myös tämä uudistus olisi nopeasti toteutettavissa.

Nämä ovat esimerkkejä kehittämisaihioista, joilla julkisia resursseja voitaisiin hyödyntää kustannustehokkaalla tavalla ja siten tuottaa lisäarvoa sekä hallinnolle että työnantajille ja palkansaajille.

4. Loppupäätelmä

Työneuvoston lakkauttamiselle ei ole asiallisia perusteita. Se on tarpeellinen ja hyödyllinen viranomainen, joka palvelee sujuvasti ja kustannustehokkaasti niin työmarkkinaosapuolia kuin viranomaisiakin. Siinä tapauksessa, että työneuvosto lakkautettaisiin, joudutaan merkittävä osa sen tehtävistä siirtämään toiselle viranomaiselle. Lakkauttamiselle ei saavuteta kustannussäästöjä vaan päinvastoin, valtionhallinnon kustannukset kasvaisivat. Lakkauttamisen sijaan olisi paikallaan selvittää työneuvoston toiminnan kehittämisvaihtoehtoja edellä kuvatuilla tavoilla.

Helsingissä syyskuun 8 päivänä 2026

Jukka Ahtela

Varatuomari

Työneuvoston puheenjohtaja

Jukka.ahtela(a)ahtela.eu

040 5507978