Työehdot/ Hiilesniemi 14.9.2026

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

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

Täydentävä lausunto hallituksen esityksestä työneuvoston ja yhteistoiminta-asiamiehen toimiston lakkauttamista ja tehtävien siirtämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 132/2026 vp)

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry täydentää asiassa aiemmin antamaansa lausuntoa seuraavasti. SAK uudistaa aiemmassa lausunnossa esittämänsä kannat. Tässä lausunnossa niitä ei toisteta, vaan tarkastelu kohdistuu valiokunnan kuulemisessa esille tulleisiin vaikutuksiin, joita hallituksen esityksen EU-oikeudellisessa ja oikeussuojavaikutuksia koskevassa arvioinnissa ei ole toistaiseksi tunnistettu riittävällä tavalla.

Täydentämisen tarve

Täydentämisen tarve koskee kahta toisistaan erillistä mutta esityksen kokonaisuuden kannalta keskeistä kysymystä. Ensimmäinen liittyy työneuvoston käsittelemiin työsuojelun poikkeuslupa-asioihin. Työaikalain (872/2019) 39 §:n nojalla annettavilla lupapäätöksillä voidaan poiketa muun muassa työaikadirektiivillä turvatusta päivittäisestä lepoajasta. Lupapäätös on oikeudellisesti sitova. Kun esityksellä poistetaan sitä koskeva maksuton, kiireellinen ja ulkopuolisessa erityisviranomaisessa tapahtuva uudelleenharkinta, muutetaan samalla työaikadirektiivin ydinalueelle sijoittuvan poikkeusjärjestelmän oikeussuojarakennetta.

Toinen kysymys koskee yhteistoiminta-asiamiehen lakkauttamista kesken uudistetun EWC-direktiivin kansallisen täytäntöönpanoajan. Direktiivi (EU) 2025/2450 tuli voimaan 31.12.2025, ja sen kansalliset täytäntöönpanosäännökset on annettava viimeistään 1.1.2028. Direktiivillä vahvistetaan nimenomaisesti oikeuksien oikea-aikaista ja tehokasta täytäntöönpanoa, oikeussuojakeinoja ja oikeussuojan tosiasiallista saavutettavuutta. Hallituksen esityksessä ehdotettu viranomaisrakenteen purkaminen tulisi voimaan jo 1.1.2027.

Kumpikaan havainto ei tarkoita, että EU-oikeus automaattisesti estäisi kaikki esityksessä tarkoitetut organisatoriset ratkaisut. Ne tarkoittavat kuitenkin sitä, ettei ehdotusta voida hyväksyä nykyisen EU-oikeudellisen arvion perusteella. Eduskunnalla tulee ennen lain hyväksymistä olla käytettävissään arvio sekä työaikadirektiivin 23 artiklan heikentämiskiellosta että direktiivin täytäntöönpanoaikana voimassa olevasta velvollisuudesta pidättäytyä toimista, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan uudistetun EWC-direktiivin tavoitteen saavuttamisen.

14.9.2026

1 Työneuvoston poikkeuslupa-asiat kuuluvat työaikadirektiivin soveltamisalaan

Poikkeusluvalla voidaan poiketa päivittäisestä lepoajasta

Työaikalain 25 §:ssä säädetään työntekijän oikeudesta pääsääntöisesti vähintään 11 tunnin keskeytymättömään vuorokausilepoon jokaisen työvuoron alkamista seuraavan 24 tunnin aikana. Säännöksellä pannaan täytäntöön työaikadirektiivin 2003/88/EY 3 artikla. Työaikalain 39 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla Lupa- ja valvontavirasto voi laissa säädetyin edellytyksin myöntää luvan poiketa 25 §:stä. Lupa on mahdollista myöntää vain, jos työ on laadultaan sellaista, että sitä tehdään vain aika ajoin työvuoron kuluessa, ja työntekijälle on annettava korvaava lepoaika välittömästi työvuoron päättymisen jälkeen. Työaikalain 39 § koskee lisäksi muun muassa yötyötä, jaksotyötä ja työvuoroluetteloa.

Säännösten yhteys työaikadirektiiviin on nimenomainen myös työaikalain esitöissä. Hallituksen esityksen HE 158/2018 vp mukaan työaikalain 25 §:llä toteutetaan direktiivin 3 artikla ja 39 §:n poikkeuslupa perustuu direktiivin 17 artiklassa sallittuihin poikkeuksiin. Direktiivin 17 artiklan 2 kohdan mukaan poikkeaminen on mahdollista vain, jos työntekijälle annetaan vastaava korvaava lepoaika tai, poikkeuksellisissa tapauksissa, asianmukainen suojelu (HE 158/2018 vp, s. 26–28, 104–106 ja 120–122).
Unionin tuomioistuin on korostanut, että työaikadirektiivin lepoaikaa koskevista vaatimuksista tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti ja että korvaavan lepoajan tulee seurata välittömästi sitä työjaksoa, jota sillä kompensoidaan (asia C-151/02, Jaeger, ECLI:EU:C:2003:437, 89–94 ja 103 kohta). Työaikadirektiivin enimmäistyöaikaa ja vähimmäislepoa koskevat vaatimukset ovat erityisen tärkeitä unionin sosiaalioikeudellisia sääntöjä, joiden noudattamista ei voida alistaa puhtaasti taloudellisille näkökohdille. (asia C-344/19, Radiotelevizija Slovenija, ECLI:EU:C:2021:182, 25–27 kohta; ks. myös asia C-580/19, Stadt Offenbach am Main, ECLI:EU:C:2021:183, 26–28 kohta).

Esityksellä poistetaan sitovaa lupapäätöstä koskeva ulkopuolinen uudelleenharkinta

Voimassa olevan työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain (400/2004) 11–13 §:n mukaan poikkeuslupapäätökseen vaaditaan ensin oikaisua työneuvostolta, oikaisuvaatimus käsitellään kiireellisenä ja työneuvoston päätöksestä voidaan valittaa työtuomioistuimeen. Työneuvosto on päätöksen tehneestä työsuojeluviranomaisesta erillinen valtakunnallinen erityisviranomainen. Poikkeuslupa-asian erityiseen kokoonpanoon kuuluu kolmen riippumattoman jäsenen lisäksi yksi työnantaja- ja yksi työntekijäpuolta edustava jäsen (lain 2 § ja 5 §:n 2 momentti). Menettely on asianosaiselle maksuton.

Nykyinen järjestelmä luotiin vuoden 2004 uudistuksessa nimenomaan nopean, oikean ja valtakunnallisesti yhdenmukaisen ratkaisukäytännön turvaamiseksi. Valmistelussa painotettiin työsuojelun poikkeuslupa-

asioiden vaatimaa työolosuhteiden tuntemusta, oikeudellista asiantuntemusta ja työmarkkinaosapuolten luottamusta järjestelmään (HE 142/2003 vp, erityisesti s. 9–11; TyVM 1/2004 vp). Oikaisuvaatimuksen asemaa hallinnon ensisijaisena ja kustannuksiltaan kevyenä oikeussuojakeinona on sittemmin vahvistettu yleisesti hallintolain (434/2003) 7 a luvussa. HE 230/2014 vp:n mukaan oikaisuvaatimuksella pyritään lyhentämään oikeussuojamenettelyn kokonaiskestoa, korjaamaan virheet nopeasti ja vähentämään tuomioistuimeen etenevien valitusten tarvetta.

Hallituksen esityksen omat tiedot osoittavat tämän suodattavan vaikutuksen. Työneuvosto on ratkaissut viimeisen kymmenen vuoden aikana keskimäärin 11 oikaisuvaatimusta vuodessa, ja käsittelyaika on vuosina 2019–2024 ollut hieman alle kaksi kuukautta. Työtuomioistuimeen on vuosina 2010–2025 edennyt keskimäärin vain kaksi valitusta vuodessa (HE 132/2026 vp, s. 9–11). Työsuojeluviranomaisen lausunnon mukaan teknisluonteiset virheet korjataan jo nykyisin itseoikaisuna ja työneuvostoon etenevät siten aidosti oikeudelliset kysymykset (HE 132/2026 vp, s. 53–54).

Ehdotuksen mukaan oikaisuvaatimusvaihe poistettaisiin ja Lupa- ja valvontaviraston päätöksestä valitettaisiin suoraan työtuomioistuimeen. Hallintovalitus saadaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 13 §:n 1 momentin mukaan tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Työtuomioistuimen ratkaisu olisi lopullinen. Valituksesta perittäisiin 310 euron oikeudenkäyntimaksu, jollei tuomioistuinmaksulain poikkeus sovellu. Lupa- ja valvontaviraston päätöstä olisi lisäksi lähtökohtaisesti noudatettava muutoksenhausta huolimatta (ehdotetut työaikalain 39 a ja 39 b §; HE 132/2026 vp, s. 70–74).

Kyse ei siten ole pelkästä viranomaisen nimen tai muutoksenhakureitin teknisestä muuttamisesta. Järjestelmästä poistuu maksuton, kiireellinen ja päätöksen tehneestä viranomaisesta erillinen asiantuntijavaihe, jossa asia voidaan arvioida uudelleen laajemmin kuin hallintovalituksen lainmukaisuusvalvonnassa. Tilalle tulee maksullinen tuomioistuinprosessi, jonka ratkaisu on lopullinen. Hallituksen esityksessä tunnistetaan, että oikeudellinen harkinta olisi viranomaisen omassa oikaisussa työneuvostoa suppeampaa ja että uudistaminen lisää työtuomioistuimessa tehtävää selvitystyötä (HE 132/2026 vp, s. 25–28 ja 41–42). Näiden yhteisvaikutusta ei kuitenkaan arvioida työaikadirektiivin näkökulmasta.

Työaikadirektiivin 23 artiklan heikentämiskielto on arvioitava

Työaikadirektiivin 23 artiklan mukaan direktiivin täytäntöönpano ei ole pätevä peruste työntekijöille annetun suojan yleisen tason heikentämiseen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden oikeutta kehittää erilaisia työaikasäännöksiä muuttuvien olosuhteiden perusteella direktiivin vähimmäisvaatimuksia noudattaen. Komission työaikadirektiiviä koskevassa tulkintatiedonannossa 2023/C 143/06 katsotaan, että

säännöstä on tulkittava samoin perustein kuin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkasteltuja vastaavia heikentämiskieltolausekkeita. Sama tulkinta sisältyi jo vuoden 2017 tiedonantoon 2017/C 165/01.

Heikentämiskiellon soveltaminen edellyttää kahta asiaa: muutoksen tulee liittyä direktiivin täytäntöönpanoon ja sen tulee merkitä työntekijöille annetun suojan yleisen tason heikentymistä direktiivin soveltamisalalla. Täytäntöönpano ei tarkoita ainoastaan sitä historiallista ajankohtaa, jolloin direktiivi saatetaan ensimmäisen kerran osaksi kansallista oikeutta. Se käsittää myös myöhemmät kansalliset toimenpiteet, joilla direktiivin tavoitetta toteuttavia kansallisia säännöksiä muutetaan. (yhdistetyt asiat C-378/07–C-380/07, Angelidaki ym., ECLI:EU:C:2009:250, 126 ja 129–133 kohta; asia C-144/04, Mangold, ECLI:EU:C:2005:709, 51–54 kohta).

Angelidaki-ratkaisun mukaan heikentämiskielto ei sen sijaan koske sellaista toimenpidettä, jolla tavoitellaan direktiivin täytäntöönpanosta erillistä päämäärää. Ratkaisusta ei kuitenkaan seuraa, että tämä yhteys voitaisiin katkaista nimeämällä muutoksen tavoitteeksi säästö tai hallinnollinen uudelleenorganisointi. Arvio on aineellinen: mitä kansallista sääntelyä muutetaan, mikä tehtävä sillä on direktiivin järjestelmässä ja mitä vaikutuksia muutoksella on direktiivillä suojattuihin oikeuksiin.

Tässä yhteys direktiivin täytäntöönpanoon on SAK:n käsityksen mukaan välitön. Esityksellä muutetaan työaikalain 39 §:n poikkeuslupajärjestelmää koskevaa muutoksenhakua. Poikkeuslupajärjestelmällä toteutetaan direktiivin 17 artiklan mahdollistamia, muun muassa 3 artiklan päivittäisestä lepoajasta tehtäviä poikkeuksia. Muutoksen kohteena on näin ollen juuri se kansallinen oikeussuojarakenne, jossa direktiivin ydinalueelle sijoittuvien poikkeusten edellytykset tutkitaan sitovasti. Unionin oikeuden tehokkuusperiaatteen kanssa olisi vaikeasti yhteensovitettavissa tulkinta, jossa direktiivillä turvatun oikeuden poikkeus- ja oikeussuojajärjestelmää voitaisiin muuttaa heikentämiskieltoa lainkaan arvioimatta vain siksi, että esityksen yleiseksi tavoitteeksi on ilmoitettu julkisen talouden säästö.

Toinen edellytys on suojan yleisen tason heikentyminen. Yleisyydellä tarkoitetaan sitä, että muutos on omiaan vaikuttamaan kansalliseen suojajärjestelmään kokonaisuutena kyseisellä soveltamisalalla. Rajattuun työntekijäryhmään kohdistuva muutos ei välttämättä yksin täytä tätä kriteeriä (Angelidaki ym., 140 kohta; asia C-98/09, Sorge, ECLI:EU:C:2010:369, 42–43 kohta). Tässä muutoksen kohteena ei kuitenkaan ole yksittäinen toimiala tai satunnainen työntekijäryhmä vaan lakisääteinen muutoksenhakujärjestelmä kaikissa työaikalain 39 §:n mukaisissa poikkeuslupa-asioissa. Yleisen suojan tasoa tulee siksi verrata järjestelmätasolla: mitä menetetään, mitä tulee tilalle ja korvaavatko uudet takeet tosiasiallisesti poistuvan maksuttoman, kiireellisen ja ulkopuolisen uudelleenharkinnan.

Hallituksen esityksessä tätä vertailua ei ole tehty. Arvioinnissa tulee ottaa yhteisvaikutuksena huomioon ainakin oikaisuvaatimuksen

maksuttomuuden poistuminen, käsittelyn siirtyminen suoraan tuomioistuimeen, valitusperusteen rajoittuminen lainvastaisuuteen, työtuomioistuimen ratkaisun lopullisuus, päätöksen lähtökohtainen noudattaminen muutoksenhausta huolimatta sekä poikkeuslupa-asioissa tarvittavan tosiasia- ja työolosuhdetiedon selvittäminen. Se, täyttyykö yleisen tason heikentymistä koskeva kriteeri lopulta, voidaan ratkaista vasta tämän arvioinnin jälkeen. Kriteeriä ei voida jättää tutkimatta.

Perusoikeuskirjan 31 ja 47 artikla täydentävät arviointia

Työaikadirektiivin lepoaikasäännöksillä konkretisoidaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdassa turvattua oikeutta päivittäisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin. Kun kansallinen viranomainen ratkaisee työaikadirektiivin sallimaa poikkeusta koskevan lupahakemuksen ja kansallinen tuomioistuin tutkii lupapäätöksen, jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Oikeussuojajärjestelyä on siksi arvioitava myös perusoikeuskirjan 47 artiklan kannalta.

Perusoikeuskirjan 47 artikla ei sellaisenaan edellytä kahta tuomioistuinastetta eikä jokaisen menettelyn maksuttomuutta. Oikeussuojan tehokkuus on kuitenkin arvioitava kansallisen menettelyn kokonaisuuden perusteella. Kansalliset menettelysäännöt eivät saa tehdä unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (asia C-432/05, Unibet, ECLI:EU:C:2007:163, 37–43 ja 54 kohta). Oikeudenkäyntimaksun ja oikeudellisen avun tarvetta arvioitaessa merkitystä on muun muassa asian tärkeydellä, menettelyn monimutkaisuudella, asianosaisen maksukyvyllä ja sillä, muodostaako kustannus käytännössä ylittämättömän esteen (asia C-279/09, DEB, ECLI:EU:C:2010:811, 45–61 kohta).

Unionin tuomioistuin on lisäksi korostanut työaikadirektiivin tehokkuuden edellyttävän kansallista järjestelmää, jolla direktiivin oikeuksien tosiasiallinen noudattaminen voidaan varmistaa. Ratkaisussa C-55/18, CCOO (ECLI:EU:C:2019:402, 59–60 kohta) tämä konkretisoitiin työajan mittaamista koskevaksi objektiiviseksi, luotettavaksi ja saavutettavaksi järjestelmäksi. Ratkaisu ei määrää poikkeuslupa-asioiden muutoksenhakumallia, mutta se osoittaa, ettei direktiivin tehokkuutta voida arvioida pelkästään muodollisen tuomioistuimeen pääsyn perusteella.

Myös perustuslain 21 § edellyttää oikeusturvajärjestelmän saatavuuden, riittävyyden ja joutuisuuden kokonaisarviointia. Hallituksen esityksessä asiaa tarkastellaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja yhden tuomioistuinasteen riittävyyden näkökulmasta. Tämä ei korvaa työaikadirektiivin 23 artiklan eikä perusoikeuskirjan 31 ja 47 artiklan mukaista arviointia. Kun lakisääteinen maksuton muutoksenhakuvaihe poistetaan EU-oikeudellisesti suojattuihin lepoaikoihin vaikuttavista asioista, esityksen säätämisjärjestysperustelut tulee täydentää ja perustuslakivaliokunnan lausunto pyytää.

2 Uudistetun EWC-direktiivin täytäntöönpanoaika on otettava huomioon

Yhteistoiminta-asiamies on keskeinen osa direktiivin oikeuksien kansallista valvontajärjestelmää

Yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain (216/2010) 1 §:n mukaan yhteistoiminta-asiamies valvoo yhteistoiminnasta suomalaisissa ja yhteisönlaajuisissa yritysryhmissä annetun lain (335/2007) noudattamista. Viimeksi mainitulla lailla on pantu täytäntöön eurooppalaisia yritysneuvostoja koskeva direktiivi 2009/38/EY. Yhteistoiminta-asiamiehen tehtävänä on lain 2 §:n mukaan paitsi valvoa lain noudattamista myös aloittein ja ohjein edistää henkilöstön osallistumisjärjestelmiä, seurata niiden tavoitteiden toteutumista ja antaa neuvoja lakien soveltamisesta. Lain 4–8 §:ssä säädetään tiedonsaannista, tarkastuksesta, kehotuksesta ja uhkasakosta sekä asian saattamisesta poliisin tutkittavaksi ja osallistumisesta oikeudenkäyntiin.

Yhteistoiminta-asiamiehen perustamisen esitöissä nopeaa ja puolueetonta viranomaisohjausta pidettiin keinona vähentää lain soveltamisesta syntyviä oikeusriitoja. Valmistelussa painotettiin ennakollista neuvontaa, yhtenäistä ohjausta, valvonnan riippumattomuutta ja uskottavuutta (HE 177/2009 vp, yleisperustelujen 3 ja 4 luku sekä 2 §:n yksityiskohtaiset perustelut; TyVM 1/2010 vp). Myöhemmässä yhteistoimintalain uudistuksessa toimiston resursseja vahvistettiin lisääntyvien neuvonta- ja valvontatehtävien vuoksi (HE 159/2021 vp, s. 47–48). Viranomaisella on siten välitön ja historiallisesti dokumentoitu yhteys sekä EWC-direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon että henkilöstön tiedottamis- ja kuulemisoikeuksien tosiasialliseen toteuttamiseen.

Uudistettu direktiivi vahvistaa nimenomaan täytäntöönpanoa ja oikeussuojaa

Direktiivillä (EU) 2025/2450 muutetaan direktiiviä 2009/38/EY eurooppalaisten yritysneuvostojen perustamisen ja toiminnan sekä ylikansallista tiedottamista ja kuulemista koskevien oikeuksien tehokkaan täytäntöönpanon osalta. Muutosdirektiivi julkaistiin 11.12.2025 ja tuli voimaan 31.12.2025. Jäsenvaltioiden tulee antaa ja julkaista täytäntöönpanosäännökset viimeistään 1.1.2028 ja soveltaa niitä pääosin 2.1.2029 alkaen. Jäsenvaltioiden tulee lisäksi ilmoittaa komissiolle 1.1.2028 mennessä, millä oikeudellisilla ja tarvittaessa hallinnollisilla menettelyillä direktiivin kaikki oikeudet voidaan saattaa tutkittaviksi (muutosdirektiivin 2 artikla).

Muutetun direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava riittävät menettelyt, joilla direktiivin oikeudet ja velvollisuudet voidaan panna täytäntöön oikea-aikaisesti ja tehokkaasti, sekä tehokkaat, varoittavat ja oikeasuhteiset seuraamukset. Artiklan 3 kohdassa edellytetään 8 ja 8 a artiklaa koskevia oikeudellisia ja tarvittaessa hallinnollisia menettelyjä, joiden keston on mahdollistettava tiedottamis- ja kuulemisoikeuksien tehokas käyttäminen. Artiklan 4 kohdassa edellytetään tehokasta pääsyä oikeudellisiin ja tarvittaessa hallinnollisiin

menettelyihin sekä järjestelyjä, joilla oikeudellisen edustuksen ja menettelyyn osallistumisen kustannukset eivät muodosta tosiasiallista taloudellista estettä. Artiklan 5 kohdassa turvataan pääsy tuomioistuimeen myös silloin, kun sitä edeltää vaihtoehtoinen riidanratkaisumenettely.

Direktiivin johdanto-osan 22–24 perustelukappaleissa muutoksia perustellaan havaituilla vaikeuksilla oikeuksien saattamisessa tutkittaviksi sekä oikeussuojan viivästymiseen, kustannuksiin ja käytännön esteisiin liittyvillä ongelmilla. Direktiivi ei toki nimellisesti määrää jäsenvaltiota säilyttämään juuri yhteistoiminta-asiamiehen virkaa. Se kuitenkin velvoittaa rakentamaan kokonaisuuden, jossa EWC-oikeuksien täytäntöönpano on oikea-aikaista ja tehokasta ja jossa oikeussuojaan pääsy ei jää menettelyn, kustannusten tai puutteellisten resurssien vuoksi näennäiseksi. Tämän tavoitteen kanssa tosiasiallinen oikeussuojamekanismien kaventaminen istuu heikosti yhteen.

Täytäntöönpanoajan standstill-velvoite koskee myös erillisenä esitettyä organisaatiouudistusta

SEU 4 artiklan 3 kohdan vilpittömän yhteistyön periaatteesta ja SEUT 288 artiklan kolmannesta kohdasta seuraa, että jäsenvaltiolla on direktiivin voimaantulosta lähtien velvollisuus toimia sen tuloksen turvaamiseksi. Jäsenvaltion on direktiivin täytäntöönpanoajan kuluessa pidättäydyttävä toteuttamasta toimenpiteitä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttamisen. (asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, ECLI:EU:C:1997:628, 40–50 kohta; asia C-14/02, ATRAL, ECLI:EU:C:2003:265, 58–59 kohta).

Velvollisuutta ei voida sivuuttaa sillä perusteella, ettei kansallista toimenpidettä ole nimetty direktiivin täytäntöönpanotoimeksi. Mangold-ratkaisun mukaan sillä ei ole merkitystä, onko täytäntöönpanoajan kuluessa toteutettu kansallinen toimi itsessään tarkoitettu direktiivin täytäntöönpanemiseksi. (C-144/04, Mangold, 67–68 kohta). Arvio kohdistuu toimenpiteen tosiasiallisiin vaikutuksiin suhteessa direktiivin tulokseen. Arvio on tehtävä kokonaisuutena ottaen huomioon kaikki kyseisellä politiikan alalla toteutetut kansalliset toimet sekä niiden konkreettiset vaikutukset (asia C-83/20, BPC Lux 2 ym., ECLI:EU:C:2022:346, 65–69 kohta). Kynnys on vakava vaarantaminen, ei mikä tahansa vähäinen tai tilapäinen muutos.

Hallituksen esitys sisältää aineistoa, joka edellyttää standstill-arviointia

Hallituksen esityksessä tarkastellaan yhteistoimintalainsäädäntöä koskevia voimassa olevia direktiivejä ja todetaan, etteivät ne edellytä tietyn erityisviranomaisen säilyttämistä. Esitys viittaa myös uudistettuun EWC-direktiiviin arvioidessaan tulevaa neuvonnan tarvetta. Esityksessä ei kuitenkaan tarkastella muutetun 11 artiklan vaatimuksia eikä sitä, onko yhteistoiminta-asiamiehen lakkauttaminen jo täytäntöönpanoaikana omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivin tavoitteen saavuttamista.

Tämä puute on olennainen, koska esityksen omat vaikutusarviot sisältävät useita tähän arvioon suoraan vaikuttavia havaintoja:

- yhteistoiminta-asiamiehen toimisto on 5,5 henkilötyövuoden erityisviranomainen, mutta yhteistoimintalainsäädännön valvontaan arvioidaan Lupa- ja valvontavirastossa tarvittavan noin 2,0–2,5 henkilötyövuotta; tehtävien mukana siirtyviä resursseja kuvataan useissa kohdissa mahdollisina eikä sitovina (HE 132/2026 vp, s. 31–35 ja 43–46);
- Lupa- ja valvontavirastolla ei työsuojelun yhteistoimintaa lukuun ottamatta ole ennestään yhteistoimintalainsäädännön eikä kansainvälisen konserniyhteistoiminnan valvontatehtäviä, ja esitys tunnistaa osaamisen kehittämis- ja koulutustarpeen (HE 132/2026 vp, s. 33–35 ja 45–46);
- esityksessä todetaan yhteistoiminta-asiamiehen ennakollisen neuvonnan ja ohjauksen ehkäisseen lainrikkomuksia tehokkaasti sekä tunnistetaan, ettei kaikkia osallistumisjärjestelmien edistämiseen liittyviä erityistehtäviä välttämättä voida jatkaa nykyisellä tasolla (HE 132/2026 vp, s. 34–35 ja 46–47); sekä
- esityksessä todetaan nimenomaisesti, että EWC-direktiivin uudistus voi lisätä neuvonnan tarvetta, ja lausuntopalautteessa tuodaan esiin julkaistujen oikeudellisten kannanottojen ja ennakoivan valvonnan erityinen merkitys juuri EWC-sääntelyssä (HE 132/2026 vp, s. 31 ja 55–57).

Nämä eivät vielä yksin osoita, että Inter-Environnement Wallonie -ratkaisussa tarkoitettu vakavan vaarantamisen kynnys varmasti ylittyy. Ne ovat kuitenkin konkreettista näyttöä siitä, ettei kysymystä voida sivuuttaa. Erityisen ongelmallinen on ajoitus: nykyinen erityisviranomainen lakkautettaisiin vuotta ennen täytäntöönpanosäännösten antamiselle asetettua määräpäivää samalla, kun vasta rakennetaan järjestelmää, jonka riittävät oikeudelliset ja tarvittaessa hallinnolliset menettelyt on ilmoitettava komissiolle 1.1.2028 mennessä.

Viranomaisen lakkauttamisen arviointi erillään EWC-direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta johtaa helposti siihen, että täytäntöönpanohankkeessa voidaan tarkastella vain jo toteutetun organisaatioratkaisun puitteissa käytettävissä olevia keinoja. EU-oikeuden mukainen järjestys on päinvastainen: ensin on määriteltävä, millainen valvonta-, neuvonta- ja oikeussuojakokonaisuus uudistetun direktiivin tehokas täytäntöönpano Suomessa edellyttää, ja vasta tämän jälkeen voidaan arvioida, onko nykyisen erityisviranomaisen lakkauttaminen ja tehtävien siirto yhteensopiva tämän kokonaisuuden kanssa.

3 SAK:n johtopäätökset ja ehdotukset valiokunnalle

SAK katsoo, ettei hallituksen esityksen EU-oikeudellinen arvio anna valiokunnalle riittävää perustaa lakiehdotusten hyväksymiseen nykyisessä muodossa. Puutteet ovat korjattavissa, mutta ne tulee korjata ennen lain hyväksymistä eikä vasta mahdollisessa myöhemmässä komission tai tuomioistuimen arvioinnissa.

1. Valiokunnan tulee edellyttää, että hallituksen esitystä täydennetään työaikadirektiivin 23 artiklan kaksivaiheisella arvioinnilla. Arviossa on ensin tunnistettava esityksen välitön yhteys työaikadirektiivin 3 ja 17 artiklaa toteuttavaan poikkeuslupajärjestelmään. Tämän jälkeen on verrattava nykyistä ja ehdotettua oikeussuojakokonaisuutta sekä arvioitava perustellusti, heikentyykö työntekijöiden suojan yleinen taso direktiivin soveltamisalalla.

2. Työaikalain 39 §:n ja nuorista työntekijöistä annetun lain 15 §:n poikkeuslupa-asioissa tulee ensisijaisesti säilyttää maksuton, kiireellinen ja päätöksen tehneestä viranomaisesta erillinen asiantuntijakäsittely. Jos työneuvosto lakkautetaan, vastaavat takeet on järjestettävä muulla tavalla. Vähintään työntekijäpuolen valittajien maksuttomuus, asian kiireellisyys, tiedoksisaannin toimivuus, mahdollisuus väliaikaiseen oikeussuojaan ja tuomioistuimen riittävä tutkimisvalta on turvattava nimenomaisesti.

3. Esityksen säätämisjärjestysperusteluja tulee täydentää perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan sekä EU-oikeuden tehokkuusperiaatteen näkökulmasta. Koska samalla muutetaan perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan kuuluvaa vakiintunutta oikeussuojajärjestelmää, valiokunnan tulee pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.

4. Yhteistoiminta-asiamiehen lakkauttamisen vaikutukset on arvioitava direktiivin (EU) 2025/2450 täytäntöönpanoajan standstill-velvoitteen perusteella. Arviossa on tarkasteltava muutetun 11 artiklan kaikkia täytäntöönpano- ja oikeussuojavaatimuksia sekä viranomaisen lakkauttamisen, resurssien, osaamisen, ennakollisen neuvonnan ja julkaistujen oikeudellisten kannanottojen yhteisvaikutusta.

5. Yhteistoiminta-asiamiehen EWC-tehtäviä koskevaa organisaatioratkaisua ei tule panna täytäntöön ennen kuin uudistetun EWC-direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa on määritelty ja säädöstasolla turvattu riittävä valvonta-, neuvonta- ja oikeussuojakokonaisuus. Jos tehtävät siirretään Lupa- ja valvontavirastolle, laissa tai vähintään sitovissa toimeenpano- ja määrärahapäätöksissä tulee turvata tehtäviin nimetty erityisosaaminen, riittävät resurssit, toiminnan

14.9.2026

jatkuvuus sekä mahdollisuus ennakolliseen neuvontaan ja julkisiin oikeudellisiin kannanottoihin.

SAK viittaa lisäksi aiemmassa lausunnossaan esittämäänsä arvioon yhteistoimintamenettelydirektiivin 2002/14/EY 9 artiklan 4 kohdan heikentämiskiellosta. Myös tämän arvioinnin perustelut tulee korjata siten, ettei täytäntöönpanoyhteyttä sivuuteta pelkästään esitykselle ilmoitettujen kansallisten säästö- ja organisointitavoitteiden perusteella.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Lisätiedot

juristi Samuli Hiilesniemi
samuli.hiilesniemi@sak.fi
puh. 040 679 0679