

11.9.2025

Erkki Mustonen

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo.tem@gov.fi

Lausuntopyyntö 14.8.2025, VN/20373/2025

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain kumoamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleiset kommentit esityksestä

Yleiset kommentit

OAJ vastustaa hallituksen esitysluonnosta työneuvoston lakkauttamisesta.

Työneuvosto on työ- ja elinkeinoministeriön alainen toiminnassaan riippumaton erityisviranomainen. Työneuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja työlainsäädännön soveltamisesta ja tulkinnasta sekä toimia oikaisuvaatimusviranomaisena eräissä aluehallintoviraston työlainsäädäntöä koskevissa poikkeuslupapäätöksissä.

Työneuvosto on instituutio, joka tukee osaltaan kolmikantaisen työmarkkinajärjestelmän toimintaa. Työneuvostossa on sivutoiminen puheenjohtaja ja vähintään kahdeksan sivutoimista jäsentä. Puheenjohtajan, yhden jäsenen ja tämän varajäsenen on oltava tuomarin virkaan vaadittavan tutkinnon suorittaneita henkilöitä, jotka eivät edusta työnantaja- eikä työntekijäpuolta. Yhden riippumattomista jäsenistä on oltava työsuojelukysymyksiin perehtynyt henkilö. Muut jäsenet edustavat työnantajia ja työntekijöitä ja heidät nimitetään työmarkkinakeskusjärjestöjen esityksestä. Työneuvoston jäsenillä on siten erityistä työoikeudellisesta asiantuntemusta ja edellytyksiä ratkoa myös uusia muuttuvan työelämän kysymyksiä.

Työneuvosto toteuttaa edelleen alkuperäistä tarkoitustaan ja on tuomioistuinprosessia joutuisampi menettely työlainsäädännön tulkintaa ja työntekijän suojelua koskevien asioiden ratkaisuun valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla.

Työneuvoston lausunnot ovat yhdenmukaistaneet työlainsäädännön tulkintaa ja niitä on otettu huomioon myös tuomioistuinprosesseissa. Työsuojeluviranomaiset ovat ottaneet huomioon työneuvoston lausuntokäytäntöä omassa päätöksenteossaan. Työneuvosto on antanut lausuntoja nopeasti, kustannustehokkaasti ja yhtenäisesti edustaen alan asiantuntemusta.

11.9.2025

Erkki Mustonen

Työneuvosto edistää forumina omalta osaltaan EU:n perusoikeuskirjan vaatimusten täyttämistä. Lakiluonnoksessa ei ole arvioitu riittävästi työneuvoston mahdollisen lakkauttamisen vaikutuksia oikeusturvan saatavuuteen. Esimerkiksi oikaisuvaatimusasioiden käsittely alkuperäisen päätöksen tehneessä viranomaisessa heikentäisi hakijan oikeusturvaa, koska oikaisuvaatimusasioiden oikeudellinen arviointi viranomaisessa on lähtökohtaisesti suppeampaa. Onkin varsin todennäköistä, ettei päätöksen juuri ratkaissut viranomainen päädy oikaisuvaatimusmenettelyssä toisenlaiseen ratkaisuun, jos valitus liittyy lain tulkintaan. Esimerkiksi työaikalain 39 §:n ja nuoria työntekijöitä koskevan lain 15 §:n soveltamiseen voi liittyä tulkinnanvaraisia tilanteita.

Työneuvostossa oikaisuvaatimukset on käsitelty kolmikantaisessa kokoonpanossa, joka on taannut laajan työoikeudellisen asiantuntemuksen. Oikaisuvaatimusmenettelyn säilyttämistä työneuvostossa puoltaisivat myös käsittelyn nopeus, tuomioistuinten kuormittamisen välttäminen ja prosessin vähäiset kustannukset.

Työneuvoston säilyttämistä perustelee nimenomaisesti sen luonne nopeana ja tehokkaana matalan kynnyksen oikeussuojakeinona. Marginaalisilla säästöillä perustellaan työmarkkinoiden toimivan ja asiantuntevan instituution purkamista. Työneuvoston lakkauttaminen heikentää käytännössä oikeussuojan saatavuutta. Työneuvoston lakkauttamisen sijaan tulisi harkita sen toiminnan kehittämistä. Lausuntojen sitovuus tulisi palauttaa ja kehittää valitusteitä. Tällä voitaisiin vastata oikeusturvan saatavuuteen liittyviin ongelmiin työoikeudellisissa kysymyksissä kustannustehokkaalla tavalla.

Esityksen vaikutukset

Työneuvoston lakkauttamista perustellaan valtion hallinnon säästötarpeilla. OAJ katsoo, että lakkauttamiselle esitetyt säästöperusteet ja lakkauttamisesta saatavat valtiontaloudelliset hyödyt ovat tosiasiallisesti marginaalisia.

Esitysluonnoksesta ei ilmene, millä perusteella juuri työneuvosto on valikoitunut lakkautuslistalle kaikkien muiden TEM:n hallinnonalan virastojen ja laitosten joukosta.

Esitysluonnoksessa ei ole esitetty arvioita siitä, miten paljon kustannuksia syntyy oikaisuasioiden siirtämisestä työsuojeluviranomaiselle tai hallinto-oikeuksiin. Selvää kuitenkin on, että syntyvä säästö jäisi marginaaliseksi, koska oikaisuasioiden mahdollinen siirto edellyttää riittävää resurssointia vastaanottavassa viranomaisessa.

11.9.2025

Erkki Mustonen

Vaihtoehtoiset tavat muutoksenhakumenettelyn järjestämiselle: Lausunnon antajaa pyydetään ottamaan kantaa vaihtoehtoon, jossa oikaisuvaatimusmenettelystä luovuttaisiin ja Lupa- ja valvontaviraston poikkeuslupapäätöksistä olisi valitusoikeus työtuomioistuimelle

Luonnoksessa esitetään oikaisuvaatimusten käsittelyyn vaihtoehtoa, jossa aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tekemään päätökseen haettaisiin muutosta "aluehallintovirastolta". Esityksessä ei ole yksilöity riittävästi, miten oikaisuvaatimuksia on tarkoitus käsitellä. Jos kysymys olisi AVI:ssa olevasta erityisestä kokoonpanosta, palattaisiin siihen malliin, joka poistettiin vuoden 2004 muutoksen säätämisen yhteydessä (poikkeuslupajaostot lakkautettiin). Jos oikaisua haettaisiin luonnoksen mukaan aluehallintovirastolta, tulee aluehallintovirastoa koskevaa lainsäädäntöä muuttaa ja ottaa nyt ehdotettu huomioon myös valtakunnallista lupa- ja valvontavirastoa koskevassa lakihankkeessa. Valmistelussa tulee ottaa jo huomioon uuden viraston perustaminen, eikä ehdottaa säännöksiä, joissa mainitaan aluehallintovirasto. Tältä osin luonnos on puutteellinen. Asia on valmisteltava yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, joka on vastuuministeriö työsuojeluhallintoa koskevissa asioissa. Hallitusohjelman tavoitteena on pyrkiä joustoihin sekä pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytysten vahvistamiseen. Jos oikaisuasiat siirretään pois työneuvostolta, syntyy lisää byrokratiaa ja uusia haasteita.

Esitysluonnoksessa kuvataan kaksi vaihtoehtoista tuomioistuinprosessia muutoksenhaun järjestämiseksi poikkeuslupapäätöksistä. Ensisijaiseksi valitustieksi esitetään työtuomioistuinta. Lisäksi esitysluonnoksessa kuvataan toinen malli, jossa muutosta aluehallintoviraston päätökseen haettaisiin valittamalla hallinto-oikeuteen.

Esitysluonnoksen mukaan työtuomioistuin toimisi edellä mainitussa mallissa valitusviranomaisena. Työtuomioistuin joutuisi ottamaan nykyisen työneuvoston roolin mm. lupaehtoja koskevissa sisällöllisissä asioissa. On mahdollista, että muutos lisää valituksia työtuomioistuimeen, mikä tulee ottaa huomioon sen resurssoinnissa ja kustannusarvioissa.

Hallintoprosessiin liittyy erityisiä ongelmakohtia sekä käsittelyaikojen että sisällöllisten kysymysten osalta. Oikaisuasiat on käsiteltävä niiden luonteen vuoksi kiireellisenä. Sillä, että laissa säädettäisiin kiireellisyysvaatimuksesta hallinto-oikeudessa, ei olisi käytännössä merkitystä koska kiireelliseksi säädettyjen asioiden osuus eri hallinto-oikeuksien asioista on jo nyt lähes 50 %. Tämä tarkoittaa sitä, että käytännössä joka toinen vireille tuleva asia on säädetty käsiteltävän kiireellisenä. Kiireellistenkin asioiden käsittelyajat hallinto-oikeuksissa ovat useita kuukausia.

Edellä mainitun vuoksi OAJ katsoo, että työneuvostossa käsiteltävät oikaisuvaatimusasiat ovat sellaisia, joita ei voida saattaa hallinto-oikeudelle tehtävän

11.9.2025

Erkki Mustonen

valituksen piiriin. Lisäksi asian vireille saattaminen hallinto-oikeuteen vaatisi enemmän resursseja ja aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia kuin nyt (avustajan käytön tarpeellisuus, oikeudenkäyntimaksu jne.) Hallinto-oikeuksissa ei myöskään ole käsittelyryhmiä, jotka edes läheisesti sivuaisivat työsuojelun poikkeuslupa/oikaisuasioita. Tällä on huomattavaa merkitystä käsiteltäviin asioihin liittyvän asiantuntemuksen näkökulmasta.

OAJ korostaa, että työneuvoston roolilla lausunnonantajana on useita eri tarkoituksia ja suurimmalle osalle lausuntoasioita ei ole olemassa mitään vaihtoehtoja käsittelyforumia. Työneuvoston lakkauttaminen ja lausuntojen antovallan poistuminen vaikuttaisi heikentävästi oikeusturvan saatavuuteen.

OAJ katsoo, että työneuvoston lausuntotoimivalta on tarpeellinen säilyttää. Lausuntomenettelyn säilyttäminen tukee myös työpaikoilla tapahtuvaa sopimista. Työneuvoston säilyttämisellä voidaan välttää myös turhan byrokratian lisääntymistä ja lisääntyviä kustannuksia.

OAJ edellyttää, että myös muita toteuttamisvaihtoehtoja on selvitettävä perusteellisesti.

Työneuvoston lakkautusta koskeva hanke tulisi käsitellä yhdessä esim. yhteistoiminta-asiamiehen toimiston lakkautushankkeen kanssa. Selvittää tulisi muun ohella, voitaisiinko työneuvoston tehtävät yhdistää yhteistoiminta-asiamiehen toimiston tehtäviin, jolloin henkilöstöresursseja voidaan hyödyntää puolin ja toisin. Näin olisi mahdollista selvittää kahden viranomaisen toimintojen tehostamista. Koska molemmilla viranomaisilla on tehtäviä, joita ei voida lakkauttaa, toimintojen yhdistämisestä tulee harkita yhtenä vaihtoehtona. Säästövaihtoehdot tulee selvittää siten, että nimenomaan säästökohteina olevat viranomaiset ovat mukana tuomassa asiantuntemuksensa valmisteluun. OAJ katsoo, että säästötoimien valmistelussa ja niiden tehokkuuden arvioinnissa tulisi katsoa laajemmin valtion hallinnon tai työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toimintojen mahdollisia yhdistämisistä yksittäisen pienen, mutta työelämän kannalta tärkeän viranomaisen lakkauttamisen sijaan.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry

Erkki Mustonen
johtava juristi