Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle | Lausunto 12.10.2022 | VN/17/2022 | 1/11

Viite: HE 173/2022 vp, asiantuntijakuuleminen 13.10.2022

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi palkkaturvalain ja merimiesten palkkaturvalain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa valiokunnalle osoitetuista asiantuntijalausunnoista kunnioittavasti seuraavaa:

Asiantuntijalausunnoissa on pääosin pidetty palkkaturvalakiin ja merimiesten palkkaturvalakiin ehdotettuja muutoksia tarkoituksenmukaisina ja kannatettavina. Lausuntopalautteen perusteella hallituksen esitykseen tehtyihin muutoksiin on suhtauduttu positiivisesti.

Yksipuoliseen tuomioon tai sovintoon perustuva saatava

Muutamassa valiokunnalle osoitetussa palkansaajapuolen lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että palkkaturvaprosessissa ei tulisi arvioida lainvoimaisia yksipuolisia tuomioita tai tuomioistuimen vahvistamia sovintoja lähinnä oikeusvarmuussyistä. Lisäksi joissakin lausunnoissa on todettu, että yksipuolisia tuomioita ei tulisi kategorisesti arvioida perusteettomiksi tai ylimitoitetuiksi, vaikka ne sisältäisivätkin korvauksia tai hyvityksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että palkkaturvan maksamisen perusedellytys on, että maksettavien saatavien peruste ja määrä on saatu selvitettyä. Epäselviä saatavia ei voida maksaa palkkaturvana. Tämä pätee kaikenlaisiin saataviin. Se, että nykyisessä palkkaturvalainsäädännössä ei ole säännöksiä siitä, miten yksipuolisiin tuomioihin tai tuomioistuimen vahvistamiin sovintoihin perustuvia saatavia tulisi käsitellä palkkaturvamenettelyssä, vaikuttaa erityisesti hakijan oikeusturvaan. Täsmällisten säännösten puuttuessa palkkaturvapäätöksissä on jouduttu soveltamaan huonommin soveltuvia pykäliä, mikä ei ole asianmukaista.

Yksipuolinen tuomio perustuu aina vastapuolen passiivisuuteen. Yksipuolinen tuomio ei ole varma tai selvä osoitus siitä, että kantajalla olisi vaatimuksensa mukainen saatava vastapuolelta. Jutuissa, joissa sovinto on sallittu, tuomioistuimet eivät todellisuudessa tutki kanteessa esitetyn vaatimuksen sisältöä, vaikka vastaaja olisi passiivinen, ellei vaatimus ole selvästi perusteeton. Vastaavasti tuomioistuin ei tutki sovinnon sisältöä, jollei sitä rasita selkeä perusteettomuus. Mikäli vastapuoli jättäytyy oikeusprosessissa passiiviseksi, tuomioistuin ei selvitä ex officio tapauksen aineellisoikeudellista totuutta.

Selvällä perusteettomuudella tarkoitetaan yleisesti tiedossa olevien tosiseikkojen vastaisuuta tai sitä, että kanne on selvästi lakiin perustumaton. Myös hyvän tavan vastaiset vaatimukset voidaan hylätä haastetta antamatta. Selvällä perusteettomuudella tarkoitetaan sellaista puutetta, joka ei voisi myöhemminkään prosessissa korjaantua. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu kanteen olevan selvästi perusteeton silloin, kun kanteessa ilmoitetuista tosiseikoista ei voi lain mukaan seurata sitä mitä kantaja vaatii, tai kanne perustuu seikkoihin, jotka yleisesti tiedetään vääriksi.

Edellä esitetty osoittaa, että kantajan esittämän vaatimuksen täytyy olla selkeästi lain vastainen, syy-seuraussuhteeltaan mahdoton tai hyvän tavan vastainen, jotta tuomioistuin hylkäisi vaatimuksen. Edellä kuvatut kannetta rasittavat tekijät ovat tasoltaan niin karkeita, että käytännössä tuomioistuimet hylkäävät kannevaatimuksia vain harvoin selkeän perusteettomuuden vuoksi.

Palkkaturvan maksaminen ei voi perustua siihen, että hakijalle maksettaisiin pelkästään yksipuoliseen tuomioon tai tuomioistuimen vahvistamaan sovintoon perustuvat saatavat selvittämättä lainkaan saatavien perustetta ja määrää. Uudella pykälällä pyritään säätämään edellytyksistä, joiden perusteella palkkaturvaa voitaisiin näissä tilanteissa maksaa. Tarkoituksena ei ole kiristää palkkaturvan maksamisen edellytyksiä tai kategorisesti hylätä saatavia, vaan säätää läpinäkyvät ja selkeät edellytykset palkkaturvan maksamiselle silloin, kun haetut saatavat perustuvat lainvoimaiseen yksipuoliseen tuomioon tai tuomioistuimen vahvistamaan sovintoon. Tämä olisi kaikkien palkkaturvaprosessin osapuolten etu.

Todettakoon lisäksi, että työ- ja elinkeinoministeriö tulee pyytämään palkkaturva-asioita hoitavalta Uudenmaan ELY-keskukselta seurantatietoja yksipuolisia tuomioita ja tuomioistuimen vahvistamia sovintoja koskevasta soveltamiskäytännöstä. Selvitys tullaan käsittelemään palkkaturva-asiain neuvottelukunnassa, jossa ovat edustettuina keskeiset työmarkkinajärjestöt.

Vakava työperäinen hyväksikäyttö

Joissakin palkansaajapuolen lausunnossa on kommentoitu vakavaa työperäistä hyväksikäyttöä lausuntokierroksella olleen pykäläluonnoksen perusteella. Lausuntopalautteen perusteella lainkohta muotoiltiin kokonaan uudelleen, minkä vuoksi työ- ja elinkeinoministeriö ei käsittele tässä vastineessaan asiantuntijalausuntoja siltä osin, kun niissä kommentoidaan alkuperäistä pykäläehdotusta.

Poikkeavan hakuajan rajaaminen

Vakavaa työperäistä hyväksikäyttöä koskevaa ehdotusta on kannatettu laajasti. Useassa palkansaajapuolen lausunnossa on kuitenkin todettu, että vakavaa työperäistä hyväksikäyttöä koskevaa palkkaturvan hakuaikaa koskevaa poikkeusta ei tulisi rajoittaa yhteen kertaan, koska hyväksikäytön uhri voi joutua toistamiseen hyväksikäytön kohteeksi. Myös Uudenmaan ELY-keskus, HEUNI ja Rikosuhripäivystys (RIKU) pitävät rajoitusta ongelmallisena.

Työnantajapuoli on puolestaan pitänyt tärkeänä, että työntekijän oikeutta poikkeavaan hakuaikaan rajoitettaisiin. Työnantajapuoli on esittänyt huolensa palkkaturvajärjestelmän mahdollisesta väärinkäytöstä ja kilpailun vääristymisestä, jos palkkaturvana maksettaisiin toistuvasti jopa saman

työnantajan työntekijöille hyväksikäyttöön perustuvia saatavia ilman rajoituksia. Tästä syystä työnantajapuoli on edellyttänyt, että saman työntekijän osalta tavanomaisesta poikkeavaa palkkaturvan hakuaikaa voitaisiin soveltaa vain kerran.

Hallituksen esityksen mukaan vakavan työperäisen hyväksikäytön uhri voisi saada hyväkseen 5 a §:ssä ehdotetun poikkeavan hakuajan vain kerran. Tämä rajausesitys tarkoittaisi sitä, että työntekijä ei voisi saada toistamiseen hyväkseen hakuaikaa koskevaa poikkeusta saman työnantajan kanssa solmitun uuden työsuhteen perusteella eikä myöskään uuden työnantajan kanssa solmitun työsuhteen perusteella.

Työ- ja elinkeinoministeriö on huomioinut hallituksen esityksessä vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrin suojelutarpeen esittämällä merkittäviä pidennyksiä palkkaturvan hakuaikoihin. Silloin, kun kysymys on rikostuomioon perustuvasta työsuhdesaatavasta, palkkaturvan hakuaika voisi syyteajan pituudesta riippuen olla jopa useita vuosia. Lisäksi uhrin saatavia voitaisiin maksaa pitkältäkin aikaa, koska ehdotettu muotoilu ei myöskään rajoita palkkaturvan maksamisen ajallista ulottuvuutta. Toki palkkaturvana ei voitaisi maksaa saatavia, jotka olisivat vanhentuneet joko työlainsäädännön tai vanhentumislain perusteella.

Palkkaturvan poikkeavan hakuajan soveltaminen ei poistaisi mahdollisuutta saada palkkaturvaa uuden työsuhteen perusteella normaalin kolmen kuukauden hakuajan puitteissa. Lisäksi on epäiltävissä, että työnantajat voisivat pyrkiä käyttämään hyväkseen uhrin mahdollisuutta saada kattavasti palkkaturvaa. Näistä syistä hallituksen esityksessä on päädytty esittämään rajoitusta poikkeavan hakuajan soveltamiseen. Toki ainakin joissain tilanteissa väärinkäytöksiä kyettäisiin torjumaan myös nykyisen palkkaturvalain 8 §:n perusteella, jossa säädetään väärinkäytösten estämisestä.

<u>Rikostuomioon liittymättömän työsuhdesaatavan maksaminen palkkaturvana</u>

RIKU on esittänyt lausunnossaan huolensa siitä, miten palkkaturvaviranomainen kykenee arvioimaan, onko työntekijä ollut vakavan työperäisen hyväksikäytön uhri. Toisaalta RIKU toteaa, että hallituksen esityksessä mainitut esimerkit siitä, koska kysymys voisi olla vakavasta työperäisestä hyväksikäytöstä, ovat niin vakavia, että kysymykseen tulisi lähinnä ihmiskaupparikokset.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa tältä osin, että hallituksen esityksessä oleva luettelo työnantajan toimista on esimerkinomainen. Ehdotetun 5 a §:n 1 momentin 2 kohdan osalta perusteluissa nimenomaan todetaan, että palkkaturvaviranomaisen on voitava sille esitetyn selvityksen perusteella arvioida, että työnantajan toimintaan liittyy sellaisia piirteitä, jotka voivat liittyä ihmiskauppaan, törkeään ihmiskauppaan, kiskontaan, törkeään kiskontaa, työsyrjintään, kiskonnantapaiseen työsyrjintään tai että työnantajan toiminta rinnastuu vakavuudeltaan mainittuihin rikoksiin. Näin ollen palkkaturvaviranomainen voisi maksaa palkkaturvaa muissakin hyväksikäyttötilanteissa kuin silloin, kun tapahtumat viittaavat ihmiskaupparikoksiin.

Saatavien vanhentuminen

RIKU:n lausunnon mukaan, hallituksen esityksessä on todettu harhaanjohtavasti, että työsuhdesaatavat voisivat vanhentua kesken rikosprosessin. Lausunnon mukaan rikoksesta johtuva velka ei vanhene niin kauan, kun rikosasiassa voidaan nostaa syyte. Lisäksi RIKU:n lausunnossa todetaan, että rikostuomioon liittymättömän vakavaan työperäiseen hyväksikäyttöön perustuvan palkkaturvahakemuksen hakuaikaa ei tulisi rajoittaa 18 kuukauteen palkkaturvaviranomaisen käsittelyviiveen perusteella ottaen huomioon, että työsuhdesaatavat vanhenevat työsopimuslain mukaan kahdessa vuodessa työsuhteen päättymisestä. Lisäksi lausunnossa todetaan, että palkkaturvahakemuksen jättäminen katkaisee vanhentumisajan, koska hakemus annetaan tiedoksi myös työnantajalle.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että rikosjutuissa työsuhdesaatavien vanhentumiseen liittyy oikeudellisesti varsin epäselviä kysymyksiä. Vanhentumislain 7 §:n 3 momentissa todetaan, että rikoksesta johtuvaa velkaa ei katsota vanhentumislain tai muun lain nojalla vanhentuneeksi niin kauan, kun rikosasiassa voidaan nostaa syyte tai kun rikosasian käsittely on vireillä tuomioistuimessa. Mainitussa laissa, sen esitöissä, oikeuskirjallisuudessa tai oikeuskäytännössä ei ole kuitenkaan käsitelty tyhjentävästi sitä, kenen osalta velka ei vanhene.

Selvää lienee, että velka ei vanhene suhteessa rikoksesta epäiltyyn niin kauan kuin syyte voidaan nostaa. Syytteen nostoaika taas riippuu teon vakavuudesta. Rikoksesta epäilty on yleensä luonnollinen henkilö, joskin teko on voitu tehdä oikeushenkilön toiminnan puitteissa. Epäselvää on, vanhenevatko saatavat saman tahtisesti sekä suhteessa rikoksesta epäiltyyn luonnolliseen henkilöön, jonka vastuu on rikosperusteista että työnantajana toimineeseen oikeushenkilöön, jonka osalta saatavat perustuvat työsuhteeseen ja joka ei välttämättä edes ole rangaistusvastuussa teosta (kaikissa rikoksissa ei ole yhteisösakon tuomitsemismahdollisuutta). Epävarmaa on sekin, onko maksamaton palkkasaatava ylipäätään vanhentumislain tarkoittama rikoksesta johtuva saatava suhteessa työnantajaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö on selvittänyt asiaa laajasti muun muassa oikeusministeriöstä. Selvitystyön perusteella on todettavissa, että vanhentumislain 7 §:n 3 momentti ei välttämättä tarkoita sitä, että syytteennostoajan tai oikeusprosessin ollessa kesken, työsuhdesaatavat eivät voisi vanhentua suhteessa työnantajaan. Tämä vanhentumiseen liittyvä epävarmuustekijä on otettu hallituksen esityksessä huomioon ja tästä syystä on esitetty, että vakavan työperäisen hyväksikäytön tilanteissa olisi mahdollista hakea palkkaturvaa myös ilman tuomiota.

Mitä tulee RIKU:n esittämään näkemykseen työsuhdesaatavien vanhentumisen katkaisemisesta, työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että palkkaturvahakemuksen jättäminen katkaisee ainoastaan palkkaturvalain 5 §:n mukaisen saatavan hakemiseen liittyvän hakuajan, ei saatavan vanhentumista suhteessa työnantajaan. Palkkaturvaprosessissa työnantajia on usein vaikeaa tavoittaa eikä todisteellista hakemusten tiedoksiantoa käytetä. On tavallista, että työnantajaa ei tavoiteta lainkaan. Tällöin saatavien vanhentuminen ei voi katketa palkkaturvaviranomaisen kuulemisen perusteella. Muun muassa juuri tiedoksisaantivaikeuksien vuoksi rikostuomioihin liittymättömien työsuhdesaatavien käsittelylle on varattava aikaa, jotta palkkaturva-asiat ehdittäisiin ratkaista ennen saatavien työoikeudellista vanhentumista. Todettakoon lisäksi, että työsopimuslain 13 luvun 9 §:n 3 momentin mukaan työsuhteen päätyttyä työntekijän palkkasaatava

raukeaa, jos kannetta ei nosteta kahden vuoden kuluessa työsuhteen päättymisestä. Tämä aika ei ole edes katkaistavissa.

Palkkaturvaviranomaisen tiedonsaantioikeudet ja oikeus luovuttaa tietoja

Työvoimanvuokraus ja käyttäjäyritykset

Annetuissa asiantuntijalausunnoissa on kannatettu ehdotuksia palkkaturvaviranomaisen tietojensaantioikeuksien laajentamisesta ja toisaalta oma-aloitteisen tiedonanto-oikeuden säätämisestä salassapitosäännösten estämättä. Muutamassa lausunnossa on kuitenkin todettu, että palkkaturvaviranomaisen tiedonsaantioikeus tulisi ulottaa myös työvoiman vuokraustilanteissa käyttäjäyritykseen, jolla voi olla varsinaista työnantajaa paremmat tiedot muun muassa työntekijän työajoista ja -tehtävistä.

Aloite palkkaturvaviranomaisen tiedonsaantioikeuden ulottamisesta käyttäjäyritykseen esitettiin aivan palkkaturvalainsäädännön muuttamista koskevan valmistelun loppuvaiheessa. Kun käyttäjäyrityksiä koskevaa ehdotusta ei ennätetty selvittää perusteellisesti budjettilakien antamiselle asetetun määräajan vuoksi, ei käyttäjäyrityksiä voitu lisätä enää valmistelun loppuvaiheessa tiedonantovelvollisten joukkoon.

Uhkasakko

Asiantuntijalausunnoissa on suhtauduttu myönteisesti palkkaturvaviranomaisen mahdollisuuteen asettaa uhkasakko työnantajan tiedonantovelvollisuuden tehostamiseksi. Uudenmaan ELY-keskuksen lausunnossa on esitetty, että tämän uuden tehtävän resurssivaikutukset tulisi arvioida.

Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä on todettu, että kysymys on uudesta tehtävästä, joka edellyttää henkilöstön kouluttamista ja prosessin suunnittelua, mutta että on oletettavaa, että käytännössä uhkasakon asettaminen koskisi vähäistä määrää palkkaturva-asioita, jolloin uhkasakon asettamisen ja sen täytäntöönpanon pitäisi hoitua nykyisillä resursseilla. Tarkoituksena ei ole, että uhkasakon mahdollisuutta käytettäisiin systemaattisesti.

Alihankintaketjut ja päätoteuttajan tiedonantovelvollisuus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että palkkaturvaviranomainen voisi saada salassapitosäännösten estämättä yhteisen rakennus- ja telakkatyömaan päätoteuttajalta palkkaturva-asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot. RIKU on todennut lausunnossaan, että myös muilla aloilla kuin rakennus- ja telakkateollisuudessa on alihankintaketjuja ja hyväksikäyttöä. RIKU pitää ongelmallisena pykälätasolle vietyjä tiukkoja alarajoituksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että palkkaturvassa eniten hakemuksia jätetään rakennusalalta, jossa alihankintaketjutus ja erilaiset työsuhdeepäselvyydet ovat telakkateollisuuden ohella yleisimpiä. Sen sijaan esimerkiksi siivous- ja ravintola-alalla alihankinta ei näyttäydy palkkaturvassa ongelmallisena. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on korostettu sitä, että viranomaisten tietojen saamista salassapidon estämättä tulee arvioida muun muassa välttämättömyyden, tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmista. Tästä syystä hallituksen esityksessä ei ole ehdotettu tiedonsaantioikeuden ulottamista ylipäätään minkä tahansa alan pääurakoitsijaan, vaan salassapidon murtavaa tiedonantovelvollisuutta on esitetty ainoastaan ongelmallisimmille aloille.

Säännösehdotuksessa on huomioitu myös työnantajien hallinnollinen taakka. Rakennus- ja telakkateollisuudessa pääurakoitsija tai muu päätoteuttaja joutuu jo työturvallisuus- ja verotuslainsäädännön perusteella keräämään viranomaisia varten tietyt tiedot, jolloin palkkaturvaviranomaisen tiedonsaantitarve ei kuormita työnantajia lisää.

Asianosaisen tietojenantovelvollisuus

Oikeusministeriö on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota palkkaturvalakia koskevan hallituksen esityksen 28 §:ään, joka vastaa pääosin sisällöltään voimassa olevan lain 28 §:ää. Oikeusministeriö on todennut, että mainitussa pykälässä ei ole säädetty asianosaisen velvollisuudesta antaa lain täytäntöönpanoa varten tarpeelliset tiedot salassapitosäännösten estämättä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että asianosaiset eivät ole viranomaisia, joihin sovellettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ää, jossa säädetään salassa pidettävistä asiakirjoista. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedossa ei ole myöskään muita lakeja, joiden perusteella asianosainen voisi joutua rikkomaan sille säädetyn salassapitovelvollisuuden täyttääkseen palkkaturvalaissa säädetyn tietojenantovelvollisuuden. Edellä mainituista syistä työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotettua palkkaturvalain 28 §:ää ja vastaavaa merimiesten palkkaturvalain 26 §:ää ei ole tarpeen muuttaa.

Tekninen käyttöyhteys

Sekä nykyisen palkkaturvalain 28 §:n 2 momentissa että ehdotetussa 28 c §:n 1 momentissa todetaan, että palkkaturvaviranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja erinäisiltä viranomaisilta myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

Oikeusministeriö on huomauttanut lausunnossaan, että tiedonhallitalaissa säädetään yleislakina tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä teknisen rajapinnan avulla ja että hallituksen esityksessä ei ole käsitelty ehdotetun säännöksen suhdetta tiedonhallintalakiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotettua palkkaturvalain 28 c §:n 1 momenttia tulee muuttaa oikeusministeriön lausunnon perusteella. Tiedonhallintalaki on yleislaki, jota tulee noudattaa viranomaisten välisessä tietojen siirrossa. Tämän perusteella ehdotetusta palkkaturvalain 28 c §:stä tulee poistaa 1 momentin viimeinen virke tietojen luovutuksesta teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti, koska tietojen luovuttamisesta teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien avulla säädetään laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Tiedonhallintalain myötä viranomaisten välisestä tekniseen käyttöyhteyteen liittyvästä sääntelystä tulee luopua erityislainsäädännössä tarpeettomana.

Vastaavasti nykyisessä merimiesten palkkaturvalain 26 §:n 2 momentissa ja ehdotetussa 26 c §:n 1 momentissa on palkkaturvalakia vastaavat säännökset tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti. Edellä esitetyin perustein myös ehdotetusta merimiesten palkkaturvalain 26 c §:n 1 momentista tulee poistaa viimeinen virke tietojen luovutuksesta teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

Tiedonsaantioikeus virastoilta ja laitoksilta

Oikeusministeriön lausunnossa todetaan, että sekä nykyisessä tiedonsaantia koskevassa palkkaturvalain 28 §:n 2 momentissa että ehdotetussa 28 c §:n 1 momentissa tiedonsaantioikeus on säädetty väljästi koskemaan lain täytäntöönpanoa varten välttämättömiä tietoja.

Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että mainituissa lainkohdissa on lueteltu lukuisia eri viranomaisia, laitoksia ja muita tahoja, joilta palkkaturvaviranomaisella on oikeus saada tietoja salassapitosäännösten estämättä palkkaturvalain täytäntöönpanoa varten. Kun tiedonantovelvollisten joukko on varsin laaja ja tarvittavien tietojen laatu vaihtelee merkittävästi, on laissa mahdotonta määritellä tarkkarajaisesti kaikkia niitä tietoja, joita palkkaturvaviranomainen tarvitsee tehtäviensä täyttämiseksi. Oikeusministeriön lausuntopalautteen perusteella hallituksen esityksen perusteluissa on kuitenkin pyritty s. 26 esimerkinomaisesti avaamaan tietoja, joita palkkaturvaviranomainen välttämättä tarvitsee palkkaturvalain täytäntöönpanoa varten. Todettakoon lisäksi, että ehdotettu muotoilu vastaa nykyisen palkkaturvalain muotoilua, joten lain sisältö pysyisi tältä osin ennallaan.

Oikeusministeriö on todennut lausunnossaan lisäksi, että tiedonantovelvollisten tahojen joukkoon ehdotettavan Maahanmuuttoviraston osalta tarvittava tietoaineisto olisi tarkemmin määriteltävissä. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotettua pykälämuotoilua voidaan muuttaa oikeusministeriön esittämällä tavalla, koska Maahanmuuttovirastolta pyydetään lähinnä tietoja, joilla pyritään selvittämään palkkaturvan hakijan työnteko-oikeus. Kun Maahanmuuttovirastolta pyydettävien tietojen sisältö pystytään määrittelemään tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, on pykälämuotoilua tarpeen täsmentää. Tästä syystä ehdotettu palkkaturvalain 28 c § voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus saada maksutta salassapitosäännösten estämättä veroviranomaisilta, ulosottoviranomaisilta, työsuojeluviranomaisilta, Kansaneläkelaitokselta, Eläketurvakeskukselta, eläkelaitoksilta, työttömyyskassoilta, työ- ja elinkeinotoimistoilta, ja kunnilta lain täytäntöönpanoa varten välttämättömät tiedot ja Maahanmuuttovirastolta palkkaturvan hakijan työnteko-oikeuden selvittämiseksi tarpeelliset tiedot.”

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa vastaavaa muutosta myös merimiesten palkkaturvalakiin ehdotettuun 26 c §:n 1 momenttiin.

Työelämä- ja tasa-arvolautakunnan mietintö 10/2021 vp

Palkkaturvan enimmäismäärän nostoa koskenutta hallituksen esitystä (HE 88/2021 vp) käsitellessään työelämä- ja tasa-arvolautakunta katsoi, että palkkaturvalain kokonaisuudistusta tulee kiirehtiä ja sen yhteydessä tulee kiinnittää huomiota muun muassa palkkaturvan hakuajan pidennykseen, palkkaturvan enimmäismäärän riittävyyteen, keinoihin hakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi sekä muutoksenhaun uudistamistarpeisiin.

Joissakin asiantuntijalausunnossa on todettu, että valiokunnan huomioita ei ole käsitelty hallituksen esityksessä riittävästi.

Käsittelyajat

Uudenmaan ELY-keskuksessa on toteutettu monia eri toimenpiteitä palkkaturvahakemusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Tilastotietojen perusteella tehdyt toimet ovat vaikuttaneet suotuisasti käsittelyaikoihin.

Valtakunnallinen palkkaturvayksikkö perustettiin muun muassa käsittelyaikojen yhtenäistämiseksi. Keskittämällä palkkaturvahakemukset yhteen yksikköön, pyrittiin tasaamaan käsittelyaikojen alueellisia eroja. Vuonna 2016, eli silloin kun yksikkö perustettiin, palkkaturvahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli 245 päivää. Vuonna 2019 palkkaturvahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli 191 päivää, vuonna 2020 se oli 189 päivää, vuonna 2021 luku oli 151 päivää ja 30.9.2022 mennessä käsittelyaika on ollut 114 päivää. Edellä esitetty osoittaa, että käsittelyajat ovat lyhentyneet merkittävästi.

Käsittelyaikojen lyhentämiseen on vaikutettu yksinkertaistamalla kuulemisprosessia, määräaikaisilla henkilöstön lisäresursseilla, sähköisten hakemusten kehittämisellä ja automaatiota hyödyntämällä. Lisäksi palkkaturvaprosessia on kehitetty jakamalla hakemukset eri käsittelykategorioihin. Myös käsittelymäärätavoitteita on tiukennettu.

Käsittelyaikojen lyhentämiseksi kehittämistyötä jatketaan. Palkkaturvaviranomainen suunnittelee ja kehittää jatkuvasti uusia menettelytapoja prosessin nopeuttamiseksi, minkä lisäksi tietoteknisiä keinoja hyödynnetään hakemusten käsittelyn sujuvoittamiseksi. Lisäksi esitetyillä palkkaturvalainsäädännön muutoksilla pyritään vaikuttamaan palkkaturvahakemusten käsittelyaikoihin.

Palkkaturvan enimmäismäärä

Palkkaturvan enimmäismäärää nostettiin vuonna 2021 15.200 eurosta 19.000 euroon. Ennen enimmäismäärän nostamista vuositasolla hylättiin keskimäärin 286 saatavaa (ei siis hakemusta) enimmäismäärän täyttymisen vuoksi. Enimmäismäärän nostamisen jälkeen enimmäismäärän perusteella on hylätty enää keskimäärin 127 saatavaa vuodessa. Lakimuutoksen jälkeen enimmäismäärän täyttymisen vuoksi saatavien hylkääminen on laskenut 55,7 %. Muutosta voidaan pitää merkittävänä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että nykyinen palkkaturvan enimmäismäärä on riittävä eikä sitä ole tarvetta korottaa. 19.000 euroa kattaa keskimääräisen palkan ainakin kolmelta kuukaudelta, lomakorvauksen lomarahoineen ja työajan lyhennyskorvauksen. Yleensä enimmäismäärän puitteissa pystytään maksamaan myös työsuhteen päättymiseen mahdollisesti liittyviä korvauksia ja hyvityksiä.

Joissakin asiantuntijalausunnoissa on todettu, että 19.000 euron enimmäismäärä ei riitä silloin, kun kysymys on vakavan työperäisen ihmiskaupan uhrille maksettavista korvauksista. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hyväksikäytön uhrin aseman parantamiseksi ehdotettu 5 a § parantaa huomattavasti hyväksikäytettyjen asemaa. Aiemmin vakavan hyväksikäytön uhrit ovat jääneet palkkaturvan osalta käytännössä kokonaan ilman korvauksia. Toisaalta tulee muistaa, että joissain tilanteissa myös Valtiokonttori voi korvata rikosvahinkona palkkasaatavia, joskin Valtiokonttorin korvausvastuu on palkkaturvaan nähden toissijaista.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että palkkaturvan hakijoita ei voida kohdella eriarvoisesti. Yhdenvertaisuus edellyttää, että hakijoita kohdellaan samalla tavoin siitä riippumatta, mikä on palkkaturvahakemuksen peruste. Erilaisten maksuluokkien säätäminen lisäisi eriarvoisuutta ja olisi omiaan lisäämään väärinkäytösyrityksiä. Olisi myös mahdotonta arvuuttaa eri tuomioihin perustuvia saatavia eri maksuluokkiin. Olisiko esimerkiksi raskauden perusteella irtisanotulle henkilölle tuomittua työsopimuslain mukaista vahingonkorvausta ja tasa-arvolain mukaista hyvitystä arvioitava enimmäismäärän osalta eri tavoin kuin vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrin saatavia?

Muutoksenhaku

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan huomioiden perusteella työ- ja elinkeinoministeriö selvitti perusteellisesti palkkaturva-asioiden muutoksenhaun yksinkertaistamista. Asiaa käsiteltiin oikeusministeriön edustajan ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan kanssa. Lisäksi oikeusministeriön edustajaa kuultiin asiantuntijana palkkaturva-asiain neuvottelukunnassa.

Palkkaturva-asioissa muutoksenhaun ongelmana on, että osa valitusperusteista käsitellään lautakunnassa ja osa taas tuomioistuimessa. Samassa palkkaturvapäätöksessä voi olla hylkäämisperusteista riippuen erilaisia valitusosoituksia. Tämän ongelman poistamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö esitteli palkkaturva-asiain neuvottelukunnalla erilaisia vaihtoehtoja muutoksenhaun selkeyttämiseksi. Valitettavasti työmarkkinaosapuolet eivät voineet hyväksyä mitään esitetyistä malleista.

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdotti, että kaikki palkkaturva-asioihin liittyvät valitukset ratkaistaisiin jatkossa joko hallinto-oikeudessa tai sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa. Kun osa oikeuskysymyksistä on selkeästi siviilioikeudellisia, jotka edellyttävät paljon todistelua ja pääsääntöisesti suullisia käsittelyjä, työmarkkinaosapuolet vastustivat asioiden siirtoa hallintovalituksina käsiteltäviksi.

Palkkaturvalainsäädännön sosiaaliturvaan liittyvän erityisluonteensa vuoksi kaikkia palkkaturvaan liittyviä valitusperusteita ei ole myöskään mielekästä siirtää käräjäoikeuksiin.

Esillä oli myös se vaihtoehto, että ne tapaukset, joissa nykyisen palkkaturvalain mukaan työntekijän on nostettava vahvistuskanne valtiota vastaan, olisi siirretty sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan. Vahvistuskanne tulee nostaa valtiota vastaan silloin, kun palkkaturvaviranomainen on hylännyt saatavan selvittämättömänä tai perusteettomana. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan tullut kysymykseen, koska olisi ollut mahdollista, että samaa asiaa käsiteltäisiin yhtä aikaa hallintovalituksena ja esimerkiksi konkurssitilanteissa valvonnan kautta käräjäoikeudessa.

Lopulta muutoksenhakua kyettiin yksinkertaistamaan ehdotetun 4 a §:n avulla, koska jatkossa niistä palkkaturvapäätöksistä, joissa saatava on hylätty sillä perusteella, että yksipuoliseen tuomioon tai vahvistettuun sovintoon perustuvan saatavan perustetta tai määrää ei ole saatu selvitettyä, valitusosoitus olisi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan.

Teollisuusliitto ry:n lausunnossa todetaan, että muutoksenhakua pitäisi muuttaa siltä osin, kun työntekijä joutuu nostamaan kanteen työnantajaansa vastaan sen jälkeen, kun työnantaja on ollut konkurssissa, joka on

rauennut varojen puutteessa. Teollisuusliitto ry:n näkemyksen mukaan näissä tilanteissa kannetta ei tulisi nostaa, vaan saatavat voitaisiin maksaa suoraan palkkaturvana ilman lainvoimaista tuomiota.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Teollisuusliitto ry:n esittämä muutoksenhaun malli ei ole toimiva siitä syystä, että palkkaturvalain mukaan valtiolle tulee varata tilaisuus ilmoittautua vastaajaksi oikeudenkäyntiin silloin, kun kanne nostetaan työnantajaa vastaan. Jos kannetta ei tarvitsisi nostaa työnantajaa vastaan rauenneen konkurssin jälkeen, ei valtiokaan voisi harkita oikeudenkäyntiin osallistumista.

Hakuaika

Muutamissa lausunnoissa on kritisoitu palkkaturvalain 5 §:n mukaista kolmen kuukauden hakuaikaa. Lausunnoissa on katsottu, että se on liian lyhyt.

Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin ja toteaa, että mitä vanhemmista saatavista on kysymys, sitä vaikeampaa niitä on selvittää palkkaturvana. Palkkaturvakäytännössä on todettu, että ajan kuluessa ihmisten muistikuvat tapahtumista ja saatavista heikkenevät. Usein käy niin, että asiakirjoja ei ole enää tallella. Myös asianosaisten tavoittaminen vaikeutuu.

Palkkaturvan hakuaika on myös kytköksissä palkatta työskentelyn kestoon. Mitä pidempi hakuaika on, sen pidempään työntekijät työskentelevät palkatta. Nyt, kun palkkaturvan yleinen hakuaika on kolme kuukautta, työntekijä joutuu pohtimaan viimeistään kolmannen palkattoman kuukauden kohdalla työsuhteensa jatkoa. On kestämätöntä ajatella, että työntekijä voisi jatkaa pitkäänkin vastikkeetonta työtä, minkä jälkeen saatavat maksettaisiin palkkaturvana, johon tarvittavat rahat kerätään viime kädessä työnantajilta kollektiivisesti työttömyysvakuutusmaksuina.

Nykyisen palkkaturvalain 5 §:n mukainen hakuaika on linjassa myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomion C-210/01 Walcher vs. Itävalta kanssa. Tuomiossa on katsottu, että sen jälkeen, kun palkatta työskentely on jatkunut kolmen kuukauden ajan, voidaan olettaa, että työntekijä luopuu työtehtävistään.

Palkkaturvalain osalta hallituksen esityksessä on esitetty, että vakavan työperäisen hyväksikäytön kohteena ollut työntekijä voisi saada hyväkseen tavanomaisesta palkkaturvan hakuajasta poikkeavan pidemmän hakuajan. Palkkaturvan hakuaikaa koskeviin vaatimuksiin on siten reagoitu. Selvää on, että hyväksikäyttötapausten tutkiminen ei ole helppoa monestakaan syystä, ja että käsittelyajat näiden tapausten osalta saattavat olla normaalia pidemmät, mutta näistä seikoista huolimatta esityksessä on ehdotettu huomattavaa pidennystä palkkaturvan hakuaikaan. Oletettavaa on, että vakavaa työperäistä hyväksikäyttöä koskevia tapauksia ei tule suurta määrää verrattuna muunlaisiin palkkaturvahakemuksiin, jolloin hakemusten käsittelyajat eivät todennäköisesti tule venymään kohtuuttomasti. Nykyään vuositasolla palkkaturvassa käsitellään ainoastaan muutamia työperäiseen hyväksikäyttöön liittyviä tapauksia ja vaikka tällaisten hakemusten määrä lisääntyisi jonkin verran, hakemukset pystytään käsittelemään nykyisillä resursseilla kohtuullisessa ajassa. Työ- ja elinkeinoministeriö ei sen sijaan pidä kaikkien hakemusten hakuajan pidentämistä järkevänä, koska tällä olisi todennäköisesti vaikutusta paitsi palkkaturvana maksettaviin määriin myös käsittelyaikoihin.

Muut huomiot

Suomen Taloushallintoliitto ry on ehdottanut, että esitetystä palkkaturvalain 28 c §:n 2 momentista poistettaisiin viimeisen virkkeen loppuosa, jossa todetaan, että työnantajan tilitoimistolle on oikeus saada kohtuullinen korvaus tiedonantovelvollisuuden täyttämisestä aiheutuvista kustannuksista *käytettävissä olevan määrärahan puitteissa.* Suomen Taloushallintoliitto ry on esittänyt huolensa siitä, että jos määrärahat loppuvat, tilitoimistot eivät saisikaan korvausta tekemästään työstä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että palkkaturvaviranomaisella on velvollisuus seurata tilitoimistoille varatun määrärahan riittävyyttä. Selvää on, että tilitoimistolta ei pyydetä tietoja, jos määrärahat eivät riitä. Näiltä osin Suomen Taloushallintoliitto ry:n huoli on aiheeton.

Rakennusliitto ry:n lausunnossa on esitetty huolia työnantajan maksukyvyttömyyttä koskevasta palkkaturvalain 6 §:stä. Kun työnantajan maksukyvyttömyyttä koskeva lainkohta ei ole ollut valmistelun kohteena, työ- ja elinkeinoministeriö ei lausu Rakennusliitto ry:n huomioista.

Kunnioittavasti,

Mari Hankaankorpi
Erityisasiantuntija