Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
tyv@eduskunta.fi

HE 303/2022 vp

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta. Esitys perustuu pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjauksiin, joiden mukaan oli selvitettävä uusia keinoja tahalliseen tai törkeän huolimattomaan alipalkkaukseen puuttumiseksi.

Suomen Yrittäjät kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Valvontajärjestelmää tulisi tarkastella kokonaisuutena

Esityksen mukaan sen tavoitteena on tehostaa työntekijöiden palkkausta koskevien säännösten noudattamista työmarkkinoilla ja turvata työntekijöiden asemaa laajentamalla työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltuuksia. Lisäksi esityksen tarkoituksena on korjata ja ehkäistä sellaisten työmarkkinoiden muodostumista, joissa palkkauksen vähimmäistason noudattamista merkittävässä määrin laiminlyödään. Suomen Yrittäjät pitää esityksen tavoitteita itsessään tarkoituksenmukaisina ja kannatettavina. Työntekijöiden suojelun lisäksi on myös yritysten kilpailuneutraliteetin näkökulmasta tärkeää, että väärin toimivat yritykset eivät saa kilpailuetua esimerkiksi lain tai työehtosopimuksen vähimmäistason alittavia palkkoja maksamalla. Katsomme, että esitykseen ja sen valmisteluun sisältyy kuitenkin huomattavia puutteita erityisesti valitun sääntely- ja valvontamallin kokonaistarkastelun osalta.

On ensinnäkin huomattava, että esityksessä valittu – ja osaltaan nykyiseen järjestelmään vahvasti pohjautuva – sääntelymalli asettaa valvonnan osalta järjestäytyneet sekä järjestäytymättömät yritykset keskenään erilaiseen ja epätasa-arvoiseen asemaan. Tätä näkökulmaa ei kuitenkaan ole esityksessä riittävällä tavalla nostettu esiin.

Esityksessä on todettu, että ehdotus rakentuu voimassa olevan työlainsäädännön ja työehtosopimusjärjestelmän periaatteille. Nyt esitettävät muutokset osoittavat kuitenkin vahvasti sen, että järjestelmää sekä sen kehittämistä tulisi nimenomaisesti arvioida nyt tehtyä laajemmin kokonaisuutena. On todella erikoista, että viranomaisvalvonta kohdistuu vain tiettyihin toimijoihin (järjestäytymättömät työnantajat) ja toisten osalta (järjestäytyneet työnantajat) luotetaan käytännössä vain omavalvontaan. On huomattava, että yleissitova työehtosopimus on kuitenkin lähtökohtaisesti sisällöllisesti sama kuin valtakunnallinen normaalisitova työehtosopimus. Tällöin, jos laissa asetetaan työnantajalle jokin velvoite tai annetaan viranomaiselle tietty valvontaoikeus, kyseisen velvoitteen täyttämättä jättämisen oikeusseuraamuksen tai valvontatoimen suorittamisen mahdollisuuden ei tulisi riippua siitä, onko työnantaja järjestäytynyt työnantajaliittoon vaiko ei. Vaikka onkin niin, että järjestäytyneiden yritysten osalta ei laissa määritetä suoraan palkanmaksuvelvoitetta tai palkan vähimmäistasoa, vaan se perustuu nimenomaisesti työehtosopimukseen, olisi valvontajärjestelmää tässä yhteydessä – kuten todettua – syytä tarkastella laajemmin kokonaisuutena.

Käytännössä esityksessä valittu malli – joka osaltaan tiettyjen työsuojelun valvonnasta annetun lain 13 §:ssä mainittujen kohtien osalta toteutuu jo nykyisin – johtaa tilanteeseen, jossa kaksi yritystä, jotka käyttäytyvät samalla tavalla (esimerkiksi maksaen työehtosopimuksen vähimmäistason alittavaa palkkaa), ovat valvonnan sekä mahdollisesti niihin kohdistuvien sanktioiden osalta täysin erilaisessa asemassa. Järjestäytymättömän työnantajan kohdalla edellä kuvattu toiminta voi johtaa viranomaisen hallintopäätökseen sekä viime kädessä uhkasakon uhkaan, kun taas toisen kohdalla viranomaisella ei ole lainkaan toimivaltaa. Mikäli tällaisessa tilanteessa työehtosopimusosapuolet eivät asiaan reagoi, ei viranomainenkaan voi asiassa ryhtyä toimenpiteisiin. Joka tapauksessa järjestäytyneiden yritysten osalta asia ratkotaan viime kädessä (työ)tuomioistuinprosessissa.

Lisäksi on huomattava, että nyt kyseessä olevan sääntelyn osalta kyse ei kuitenkaan ole pelkästään työnantajien, vaan myös työntekijöiden yhdenvertaisuudesta. Katsomme, että asiassa tulisi nyt esitettyä laajemmin huomioida myös se, miten nyt kuvatun ja valitun kaltainen järjestelmä sekä valvontamalli toteuttavat erityisesti järjestäytymättömien työntekijöiden oikeusturvaa. Mikäli mahdollisessa alipalkkaustilanteessa ammattiliitto ei reagoi asiaan – joka esimerkiksi ei kosketa heidän omaa jäsentään – eikä työsuojeluviranomaisella ole toimivaltaa asiassa, voidaan perustellusti todeta työntekijän oikeusturvan jäävän tältä osin puutteelliseksi. Lisäksi on huomattava, että nyt kyseessä olevan sääntelyn ulkopuolelle jäävät käytännössä tältä osin sellaiset yritykset ja niissä työskentelevät työntekijät, joiden toimialoilla ei ole yleissitovaa työehtosopimusta.

Esityksen perusteluissa on todettu, että *”ehdotettu sääntely tehostaa järjestäytymättömien työnantajien palveluksessa olevien työntekijöiden työnteon vähimmäisehtojen toteutumista ja tässä mielessä lisää työntekijöiden yhdenvertaisuutta”.* Kuten edellä todettua, esityksessä on kuitenkin jäänyt kokonaan arvioimatta esityksen mukaisen sääntely- ja valvontamallin vaikutukset työntekijöiden yhdenvertaisuuteen siltä osin, kun kyse on niiden järjestäytymättömien työntekijöiden tilanteesta ja oikeusturvasta, jotka työskentelevät viranomaisvalvonnan ulkopuolelle jäävien yritysten palveluksessa.

Katsomme, että esityksen perustuslainmukaisuutta ja erityisesti vaikutuksia niin yritysten kuin työntekijöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi esityksen valmisteluvaiheessa tullut tarkastella huomattavasti nyt esitettyä laajemmin ja perusteellisemmin. Huolimatta valmistelun yhteydessä esittämistämme vaatimuksista asian arviointi on esityksessä jäänyt hyvin puutteelliseksi. Katsomme, että sääntelyä koskevat muutosehdotukset tulisi edelleen saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Vakaviin alipalkkaustilanteisiin pystyttävä puuttumaan

Nyt käsiteltävää ehdotusta valmistelleen jaoston toimeksiannon mukaan valmisteltavien sääntelymuutosten tavoitteena tuli olla puuttuminen vakaviin ja selkeisiin vähimmäispalkan laiminlyönteihin, eli tilanteisiin, joissa maksetun palkan ja vähimmäispalkan vertailutason välillä ilmeinen epäsuhta. Lisäksi lähtökohtana oli, että yksityisoikeudelliset tulkintariidat eivät jatkossakaan kuulu viranomaisen toimivallan piiriin.

Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin työsuojeluviranomaisen mahdollisuus antaa kirjallinen kehotus asiassa, joka koskee työnantajan velvollisuutta maksaa vähintään lain ja työhön sovellettavan yleissitovan työehtosopimuksen mukaista palkkaa, jonka peruste ja määrä ovat yksiselitteisesti todettavissa. Toimintaohjeen sijaan työsuojelutarkastajan olisi annettava työnantajalle kirjallinen kehotus, mikäli kyseisestä säännösten vastaisesta olotilasta johtuvan haitan katsottaisiin olevan vähäistä suurempi. Lisäksi esityksen perusteluissa on todettu, että kehotus on tarkoitettu annettavaksi olennaisista ja merkittävistä puutteista. Tältä osin katsomme, että esityksessä tulisi vielä selkeämmin nostaa esiin toimeksiannon mukaisesti se, että kehotus on tarkoitettu käytettäväksi tilanteissa, joissa on kyse vakavista ja selkeistä laiminlyönneistä. Nyt esityksessä jää osittain epäselväksi, mitä tarkoitetaan termeillä *”vähäistä suurempi”* sekä *”merkittävä ja olennainen”* ja toisaalta se, mikä on näiden määritelmien keskinäinen suhde viranomaisen valvontatyössä.

Esityksen mukaan kehotusmenettelyn käyttöalaan kuuluisivat palkkausta koskevista asioista ainoastaan sellaiset, joissa katsottaisiin olevan kyse yksiselitteisesti todettavissa olevasta lain ja työhön sovellettavan yleissitovan työehtosopimuksen mukaisesta palkkauksesta. Säännöksen tarkoituksena on rajata viranomaisen toimivaltaa siten, ettei työsopimussuhdetta koskevia yksityisoikeudellisina riita-asioina yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäviä tulkinnanvaraisia kysymyksiä ratkaista hallintoviranomaisen päätöksellä. Tältä osin katsomme, että valittu linja on perusteltu ja sitä koskien esityksen perustelut ovat tarkoituksenmukaiset. Lisäksi katsomme, että esitetty sääntelyratkaisu on tarkoituksenmukainen myös siltä osin, että kehotusta ei tule voida käyttää tilanteissa, joissa kyse on vähäisistä tai yksittäisistä palkkausta koskevista rikkomuksista, vaan näiden osalta tulee pitäytyä toiminta-ohjeen antamisessa. Sääntelyn vaikutuksia on kuitenkin tarpeen seurata tarkasti, jotta voidaan varmistua, ettei työsuojeluviranomaisen päätöksillä ratkaista yksityisoikeudellisina pidettäviä riita-asioita.

Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuutta koskevat muutokset kannatettavia

Alipalkkaukseen puuttumiseksi lakia ehdotetaan esityksessä muutettavaksi myös siten, että työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus poliisille koskisi rikoslain mukaisia petos- ja kiskontarikoksia. Lisäksi työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuutta muille viranomaisille ehdotetaan laajennettavaksi siten, että viranomainen ilmoittaisi valvonnassa esille tulleista rakennusten sisäilmastoon ja kunnossapitoon liittyvistä epäkohdista kunnan terveydensuojelu- ja rakennusvalvontaviranomaisille. Näiltä osin katsomme ehdotettujen muutosten olevan perusteltuja sekä tarkoituksenmukaisia.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Albert Mäkelä

Asiantuntija, OTM