STM/TTO/SY
Jarno Virtanen

16.1.2023

VN/18662/2022

VASTINE ASIANTUNTIJALAUSUNTOIHIN ASIASSA TYÖSUOJELUN VALVONTAA JA TYÖPAIKAN TYÖSUOJELUYHTEISTOIMINTAA KOSKEVA LAKI, HE 303/2022

Työsuojeluviranomaisen lausunnossa on kuvattu ehdotuksen vaikutuksia valvontaviranomaisen työmäärään. Vaikutusarviot ovat yhdensuuntaiset hallituksen esityksessä kuvatun kanssa. Vuonna 2021 työsuojeluviranomaiset saivat 15 henkilön lisäresurssin ulkomaalaisvalvontaan. Ulkomaalaisen työvoiman valvonnan lisäresurssi on mahdollistanut myös työnteon ehtojen laajemman tarkastamisen. Parhaillaan valmisteltavassa työsuojeluviranomaisten toiminnan ja tavoitteiden suunnittelussa vuosille 2024 - 2027 arvioidaan valvonnan suuntaamista ja painotuksia muun muassa työperäisen hyväksikäytön näkökulmasta. Työsuojeluviranomaiselle ehdotettujen uusien toimivaltuuksien soveltamista, toimeenpantavuutta, vaikuttavuutta ja työsuojeluvalvonnan resurssien riittävyyttä seurataan osana aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden toiminnan seurantaa.

Verohallinnon ja HEUNI:n lausunnoissa on todettu, ettei ehdotettua työsuojelun valvontalain 13 §:n 2 momentin rajausta vähäisessä palkka-asiassa tulisi tehdä. Ministeriö toteaa ensinnäkin, että ehdotuksen valmistelun pohjana on ollut hallituksen tekemä linjaus, jonka perusteella silmällä on pidetty ennen kaikkea vakavia palkanmaksun laiminlyöntejä. Yksittäiset palkan osat voivat olla palkkauksen kokonaisuuden kannalta vähäisiä ja niiden soveltamiseen voi liittyä myös tulkinnanvaraisia seikkoja. Lisäksi ministeriö toteaa, että palkan maksamisvelvollisuus toistuu palkanmaksukausittain työsuhteen keston aikana. Työsuojelun valvontalain 13 §:n 2 momentin muutoksen tarkoitus on, että toimintaohjeen antamisen jälkeisellä uusintatarkastuksella muodostetaan tehtyjen havaintojen perusteella itsenäinen arvio siitä, onko palkan maksun laiminlyönti edelleen vähäinen vai vähäistä suurempi. Pelkästään sillä perusteella, että sama vähäinen ja yksittäinen haitta havaitaan uudestaan, kehotusta ei voisi antaa palkka-asiassa. Vähäinenkin palkan maksamatta jättäminen toistuvasti voi kuitenkin kumuloitua vähäistä suuremmaksi ja jos näin havaitaan, työsuojelutarkastaja voi antaa asiassa työnantajalle kehotuksen normaaliin tapaan 13 §:n 2 momentin 1 virkkeen perusteella. Tämän vuoksi ehdotuksen 13 § säännöskohtaisissa perusteluissa onkin pyritty kuvaamaan, että palkanmaksussa havaitun laiminlyönnin toistuvuus ja kesto otetaan huomioon siitä aiheutuvan haitan arvioinnissa. Ministeriö katsoo, että ehdotusta ei ole tältä osin perusteltua muuttaa.

Suomen Yrittäjät on lausunut esityksen 13 §:n mukaisesta kehotuskynnyksestä. Muiden kehotusasiaryhmien tapaan tarkastajan olisi annettava kirjallinen kehotus, mikäli haitan katsottaisiin olevan vähäistä suurempi. Voimassa olevan lain mukaan kehotuskynnys on kaikissa asiaryhmissä sanamuodoltaan samanlainen. Lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 94/2005, s. 9) mukaan kehotus annetaan olennaisista ja merkittävistä puutteista. Työsuojeluviranomainen on pitänyt tärkeänä, että myös palkkausta koskevan asian osalta noudatettaisiin samaa systematiikkaa. Tätä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna lain yhdenmukaisen soveltamisen kannalta. Lisäksi työsuojeluviranomaisen valvontakäytännössä muissa kehotuksen käyttöalaan kuuluvissa asiaryhmissä ei ole havaittu, että ”vähäisen” tai ”vähäistä suuremman” haitan soveltamisalaan liittyisi erityisiä ongelmia. Myöskään valituksia hallintotuomioistuimiin tästä oikeuskysymyksestä ei ole tehty. Valvontaviranomainen muodostaa kynnyksen soveltamiskäytännössään ja sen reunaehtoja on kuvattu ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa s. 31. Joka tapauksessa työsuojeluhallinnossa on tarkoitus seurata esitetyn palkkausta koskevan kehotusmenettelyn sovellettavuutta. Ministeriö katsoo, ettei ehdotusta ole perusteltua muuttaa.

Suomen Yrittäjien lausunnossa on kiinnitetty huomiota myös esityksen sääntely- ja valvontamalliin ja edellytetty voimassa olevan valvontajärjestelmän tarkastelua laajemmin. Kuten esityksessä on todettu, ehdotus rakentuu tältä osin työlainsäädännön ja työehtosopimusjärjestelmän periaatteille, jonka osa valvontajärjestelmäkin on. Esityksessä ei ole ollut tarkoitus, eikä mahdollistakaan muuttaa voimassa olevan järjestelmän perusteita. Työsuojelun valvontalaissa ei säädetä näistä perusteista, vaan ne muodostuvat työsopimuslain (55/2001) ja työehtosopimuslain (436/1946) muodostamasta kokonaisuudesta. Esityksen mukaan valvonnan kohteena ovat tältä osin työsopimuslain yleissitovuussäännöksen perusteella työehtosopimusta noudattavat työnantajat. Perustuslakivaliokunta on pitänyt työehtosopimusten yleissitovuutta perustuslain kannalta mahdollisena järjestelynä (PeVL 41/2000, s. 3). Muilta osin ministeriö viittaa asiasta esityksen nykytilan kuvauksessa, lausuntopalautteessa ja suhteesta perustuslakiin sivuilla 7, 28 ja 38 esitettyyn.

Lisäksi ministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että työehtosopimuslain nojalla työehtosopimusta noudattava työnantaja on työsuojeluviranomaisen valvonnan piirissä muun pakottavan työ- ja työsuojelulainsäädännön alaan kuuluvissa asioissa. Ministeriö viittaa myös esityksen s. 7 todettuun: työsuojelutarkastuksilla tehdään käytännössä havaintoja työehtosopimuksen palkkamääräysten noudattamisesta myös järjestäytyneen työnantajan kohdalla. Näissä tilanteissa työsuojeluviranomaisen ilmoittaa työsopimuslain 13 luvun 12 §:n yhteistyövelvoitteen mukaisesti havainnoistaan työnantajaliitolle asian valvomiseksi.

Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota myös työsuojelun tarkastajien ja juristien ohjeistukseen ja koulutukseen uusien säännösten soveltamiseen. Ministeriö toteaa, että työsuojeluhallinnossa on suunniteltu keväälle 2023 molempien ryhmien kouluttamista ja koulutukset toimeenpannaan ennen ehdotettua lain voimaantuloa. Lisäksi oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat käynnistäneet hankkeen eräiden alipalkkausta ja ulkomaisten työntekijöiden hyväksikäyttöä koskevien kysymysten selvittämiseksi. Hankkeen toteuttaa Turun Yliopisto ja HEUNI. Hankkeella selvitetään muun muassa rikoslain 36 ja 47 luvun rikostunnusmerkistöjen suhteita. Selvityksen tulokset todennäköisesti parantavat nyt työsuojeluviranomaiselle ehdotettujen toimivaltuuksien täytäntöönpanoa ja tulokset on tarkoitus kouluttaa työsuojeluhallinnossa.

Kuntaliiton lausunnossa on todettu, ettei ehdotuksessa ei ole otettu kantaa viranomaisten tiedonsaantioikeuteen työsuojeluviranomaisen ilmoittaessa rakennuksen sisäilmastoa koskevista ongelmista. Ministeriö toteaa, että työsuojeluviranomaisen käytännössä ei ole havaittu, että valvonnan yhteydessä kertyneissä työpaikan rakenteiden turvallisuutta ja terveellisyyttä koskevissa asiantuntijaselvitykset tai työsuojeluviranomaisen omat asiaa koskevat tarkastuskertomukset sisältäisivät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) perusteella salassapidettäviä tietoja. Mahdollisesti ajateltavat salassapitoperusteet voisivat koskea lähinnä asiakirjojen sisältämiä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan tarkoittamia liikesalaisuuksia taikka 7 kohdan mukaisia rakennusten turvajärjestelyjä koskevia tietoja. Rakennusta koskevissa asiantuntijaselvityksissä tai tarkastuskertomuksissa ei pitäisi myöskään koskaan olla yksittäisen henkilön terveydentilaa koskevia tietoja (25 kohta). Rakennusteknisten tutkimusten kannalta edellä mainitut tiedot eivät ole oleellisia. Mikäli salassapidettäviä tietoja jostakin syystä olisi kirjattu selvityksiin, työsuojeluviranomainen voi ilmoittaa tiedot selvityksen julkisesta osasta julkisuuslain 10 §:n mukaisesti. Mikäli haluttaisiin säätää ilmoitettavien tietojen salassapito murrettavaksi, pitäisi olla perusteet, joiden vuoksi salassapidon murtaminen olisi tarpeen nyt ehdotettavan 49 §:n tarkoituksen toteuttamista varten. Ministeriön näkemyksen mukaan tarvetta tällaiseen ei ole esitetty.

STM/TTO/SY
Jarno Virtanen 16.1.2023 VN/18662/2022

Neuvotteleva virkamies Jarno Virtanen