STM/TTO/SY
Jarno Virtanen

10.1.2023

VN/18662/2022

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI TYÖSUOJELUN VALVONNASTA JA TYÖPAIKAN TYÖSUOJELUYHTEISTOIMINNASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA HE 303/2022

Esityksen taustasta ja valmistelusta: Hallitusohjelman mukaan on selvitettävä uusia keinoja tahalliseen tai törkeän huolimattomaan alipalkkaukseen puuttumiseksi. Hallitus päätti helmikuussa 2022 käynnistää lainvalmistelun työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksien laajentamiseksi alipalkkauksen valvonnassa. Ehdotuksella toteutetaan tämä toimeksianto.

Alipalkkauksen lisäksi työsuojelun valvontalakia ehdotetaan muutettavaksi rakennusten sisäilma-asioissa. Osana hallitusohjelman rakennusten sisäilmaongelmiin puuttumiseen liittyviä toimenpiteitä työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuutta muille viranomaisille ehdotetaan laajennettavaksi.

Esitys on valmisteltu kolmikantaisessa työturvallisuussäännöksiä valmistelevan neuvottelukunnan jaostossa. Esitys on käsitelty ja hyväksytty neuvottelukunnassa.

Ehdotetut muutokset koskevat työsuojeluviranomaisen hallinnollisia valvontatoimenpiteitä sekä rikos- ja muun ilmoitusvelvollisuuden laajentamista ja kohdistuvat kolmeen työsuojelun valvontalain säännökseen.

Työsuojeluviranomaisen toimivaltuudet alipalkkauksen valvonnassa on nykyisin rajoitettuja. Hallinnollisena valvontatoimenpiteenä on tällä hetkellä käytettävissä ainoastaan työnantajalle annettava toimintaohje. Toimintaohje on oikeudellisesti sitomaton, eikä sen avulla voida tosiasiassa varmistaa lain noudattamista. Lisäksi työsuojeluvalvonnassa on pidetty ongelmallisena sitä, ettei yhdenvertaisuuslaissa kielletyn syrjintäperusteen ja alipalkkauksen välillä aina kyetä osoittamaan sellaista yhteyttä, että tilannetta voitaisiin arvioida kiellettynä syrjintänä. Nyt ehdotetussa alipalkkausta koskevassa kehotuksessa ei edellytetä syrjintäperustetta.

Työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksia alipalkkauksen valvonnassa ehdotetaan laajennettavaksi nyt siten, että kirjallinen kehotus, velvoittava hallintopäätös ja uhkasakko voitaisiin antaa asiassa, joka koskee työnantajan velvollisuutta maksaa vähintään sellaista lain ja yleissitovan työehtosopimuksen mukaista palkkaa, jonka peruste ja määrä ovat yksiselitteisesti todettavissa. Kehotusmenettelyn tarkoituksena on korjata havaitut palkkausta koskevat epäkohdat vastaisuudessa.

Muiden työsuojelun valvontalain kehotusasiaryhmien tavoin työsuojelutarkastajan olisi annettava ehdotetun uuden 13 §:n 3 momentin 9 kohdan mukaisissa asioissa työnantajalle toimintaohjeen sijaan kirjallinen kehotus, mikäli säännösten vastaisesta olotilasta johtuvan haitan katsottaisiin olevan vähäistä suurempi. Palkkaukseen liittyviä laiminlyöntejä koskevan kehotusmenettelyn käyttöala näin ollen kattaisi puutteet, joiden arvioitaisiin olevan vakavuudeltaan vähäistä suurempia, mutta jotka eivät välttämättä vielä ylitä viranomaisen rikosilmoituskynnystä. Ehdotetulla 13 §:n 2 momentin muutoksella yksittäiset vähäiset palkka-asiat on poissuljettu kehotusmenettelystä.

Kehotusmenettelyn käyttöalaan kuuluisivat palkkausta koskevista asioista ainoastaan sellaiset, joissa olisi kyse yksiselitteisesti todettavissa olevasta lain ja työhön sovellettavan yleissitovan työehtosopimuksen mukaisesta palkkauksesta. Säännöksen sanamuodon tarkoituksena on rajata viranomaisen toimivaltaa siten, ettei työsopimussuhdetta koskevia yksityisoikeudellisina riita-asioina tuomioistuimessa käsiteltäviä tulkinnanvaraisia kysymyksiä ratkaista

hallintoviranomaisen päätöksellä. Eri alojen työehtosopimusten palkkausjärjestelmien rakenteesta ja selkeydestä riippuu, miten täsmällistä palkkatasoa työsuojeluvalvonnassa on kehotuksella mahdollista edellyttää.

Nyt esitettävä valvonnan tehostaminen koskee siis tilanteita, joissa palkkaus alittaa yksiselitteisesti yleissitovien työehtosopimusten määräykset. Rajaus yleissitovuuden perusteella noudatettaviin työehtosopimuksiin vastaa nykytilaa ja voimassa olevaa työlainsäädännön järjestelmää. Työsuojeluviranomaisen tehtävänä on valvoa työsopimuslain noudattamista, työsopimuslain yleissitovia työehtosopimuksia koskeva säännös mukaan lukien. Tästä seuraa, että ehdotettu kehotusmenettely koskee voimassa olevan lain tapaan niitä työnantajia, jotka noudattavat työehtosopimusta yleissitovuussäännöksen perusteella. Sen sijaan työsuojeluviranomaisen valvonta ja ehdotettu kehotus ei koske työnantajia, jotka noudattavat työehtosopimusta työehtosopimuslain perusteella eli ns. normaalisitovana. Näissä tilanteissa valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisen sijasta työehtosopimuksen osallisille ja siihen sidotuille työnantaja- ja työntekijäyhdistyksille ja työehtosopimuksen rikkomisen seuraamuksena tulevat kysymykseen työehtosopimuslainsäädännössä tarkoitetut seuraamukset.

Alipalkkaukseen voidaan puuttua myös rikosoikeudellisin keinoin. Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuutta poliisille ehdotetaan laajennettavaksi. Työsuojeluviranomaisen nykyisessä toiminnassa on havaittu, että rikoslain 47 luvun työsyrjintärikosten edellyttämän epäedullisen aseman ja syrjintäperusteen välisen syy-yhteyden toteennäyttäminen voi tietyissä alipalkkaukseen liittyvissä tilanteissa olla vaikeaa. Tästä johtuen moni alipalkkausta koskeva tapaus voi jäädä vaille tuomioistuinkäsittelyä joko poliisin tekemän esitutkinnan rajoittamispäätöksen tai syyttäjän syyttämättäjättämispäätöksen takia. Valmistelun aikana on asiantuntijanäkemysten perusteella päädytty siihen, että työntekijöiden vakava alipalkkaus voi täyttää myös rikoslain 36 luvussa säädettyjen kiskonta- tai petosrikosten tunnusmerkistöt.

Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus poliisille koskisi ehdotetun työsuojelun valvontalain 50 §:n muutoksen mukaan rikoslain mukaisia petos- ja kiskontarikoksia, lievää petosta lukuun ottamatta. Ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen kiskonta- ja petosrikoksiin edistäisi työsuojeluviranomaisen asiantuntemuksen tehokasta hyödyntämistä rikosprosessin eri vaiheissa ja sitä, että poliisin esitutkinnassa ja myöhemmin syyteharkinnassa otettaisiin huomioon nykyistä laajemmin tapaukseen soveltuvat eri rikostunnusmerkistöt. Samalla lain 50 §:n sanamuotoa ehdotetaan kirjoitusteknisesti selkeytettäväksi sitomalla ilmoitusvelvollisuus työsuojeluviranomaisen valvottavana olevan lainsäädännön vastaisiin menettelyihin.

Ehdotettu sisäilma-asioita koskeva työsuojelun valvontalain 49 §:n muutos koskisi tilanteita, joissa työsuojeluviranomainen on havainnut, että työpaikkana käytettävän rakennuksen omistaja ei ole todennäköisesti ole huolehtinut terveydensuojelulain 27 §:n tai maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n mukaan vastuulleen kuuluvista rakennuksen kunnossapitoon tai terveyshaitan poistamiseen liittyvistä velvollisuuksista. Tällöin työsuojeluviranomainen voisi ilmoittaa asiasta kunnan terveydensuojelu- tai rakennusvalvontaviranomaiselle. Ilmoitus voitaisiin kuitenkin jättää tekemättä, jos se on ilmeisen tarpeetonta.

Ehdotus perustuu siihen, että työsuojeluviranomaisen tehtävänä on valvoa työturvallisuuslain noudattamista ja laki rakentuu periaatteelle, jonka mukaan nimenomaan työnantajan vastuulla on huolehtia työntekijöidensä turvallisuudesta ja terveydestä ja esimerkiksi siitä, että työpaikan työ- ja toimitilat täyttävät työturvallisuuslain ja muiden työturvallisuussäädösten vaatimukset. Työsuojeluviranomainen voi käyttää toimivaltaansa ja kohdistaa velvoittavat päätöksensä vain työnantajana toimivaan tahoon. Hyvin usein rakennuksen omistaja on kuitenkin eri taho kuin tilassa toimintaa harjoittava työnantaja. Työnantaja taas on usein toimitiloja vuokraava

taho, jolla ei useinkaan ole tosiasiallisia mahdollisuuksia, eikä aina intressiäkään rakennuksen rakenteiden laajamittaisiin korjauksiin.

Kunnan terveydensuojeluviranomaisella taas on toimivaltuudet terveydensuojelulain nojalla velvoittaa rakennuksen omistajaa ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin terveyshaitan ja siihen johtaneiden tekijöiden selvittämiseksi, poistamiseksi tai rajoittamiseksi. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen on myös taho, jolla on toimivalta velvoittaa rakennuksen kunnossapitoon liittyvien laiminlyöntien ja puutteiden osalta maankäyttö- ja rakennuslain nojalla suoraan rakennuksen omistajaa. Ehdotuksella ei muutettaisi tai laajennettaisi kunnan terveydensuojeluviranomaisen tai rakennusvalvontaviranomaisen nykyisiä toimintavelvollisuuksia, vaan kunnan viranomaiset tekisivät saadun ilmoituksen pohjalta arvion mahdollisista toimenpiteistä valvottavanaan olevan lainsäädännön perusteella.

Esityksen tavoitteena on tehostaa työntekijöiden palkkausta koskevien säännösten noudattamista työmarkkinoilla ja turvata työntekijöiden asemaa laajentamalla työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltuuksia. Esityksen tarkoituksena on korjata ja ehkäistä sellaisten työmarkkinoiden muodostumista, joissa palkkauksen vähimmäistason noudattamista merkittävässä määrin laiminlyödään.

Esityksen tavoitteena on osaltaan myös harmaan talouden tehokkaampi torjunta. Harmaa talous ilmenee palkkauksessa epäsuorasti siten, että maksettaessa lain ja yleissitovien työehtosopimusten tason alittavaa palkkaa, tilitetään siitä myös pienempi määrä veroja ja sosiaalivakuutusmaksuja. Lisäksi työnantajat, jotka laiminlyövät palkanmaksua koskevat velvoitteensa, saavat epäreilua ja perusteetonta kilpailuetua ja taloudellista hyötyä.

Sisäilma-asioita koskevan ilmoitusvelvollisuuden tavoitteena on tehostaa tiedonkulkua toimivaltaisten viranomaisten välillä ja tällä tavoin edistää sisäilma-asioista aiheutuvien terveyshaittojen korjaamista rakennuskannassa.

Esityksen vaikutuksista ja kohderyhmistä voidaan todeta, että työsuojeluviranomaisen valvontahavaintojen perusteella tyypillisiä toimialoja, joissa esiintyy palkanmaksuun liittyviä epäkohtia, ovat muun muassa majoitus- ja ravitsemisala, rakennusala, siivousala sekä maaseutuelinkeinot. Esityksen ei kuitenkaan arvioida aiheuttavan yrityksille sääntelytaakkaa uuden lainsäädännön noudattamisvelvollisuudesta seuraavina kustannuksina, koska kehotusmenettelyn laajentaminen palkkausta koskeviin asioihin ei tuo uusia velvollisuuksia työnantajana toimiville tahoille.

Eri työntekijäryhmistä ehdotetulla sääntelyllä voidaan arvioida olevan eniten positiivista vaikutusta työntekijäasemassa oleviin palkansaajiin ja erityisesti ulkomaalaisten työntekijöiden asemaan Suomen työmarkkinoilla.

Viranomaisvaikutusten osalta on arvioitu, että palkkausta koskeva kehotusmenettely lisää työsuojeluviranomaisen tehtävien määrää. Vaikutusten suuruusluokka riippuu siitä, kuinka paljon nykyisin toimintaohjeen varaan jäävistä valvontatapauksista on jatkossa sellaisia, jotka kuuluisivat ehdotetun kehotusmenettelyn piiriin. Lisäksi on pidetty varsin todennäköisenä, että työsuojeluviranomaisen tehokkaammat toimivaltuudet lisäävät asiakkaan pyynnöstä tapahtuvaa tarkastustoimintaa. Ehdotetun sääntelyllä arvioidaan toisaalta olevan myönteinen vaikutus työsuojeluviranomaisen toimintaan, koska jatkossa sillä olisi tehokkaampi mahdollisuus puuttua palkkauksessa havaittuihin epäkohtiin. Työsuojeluvalvonnan vaikuttavuus lisääntyisi palkkausta koskevassa asiassa, mikä on keskeisin työsuhteen vähimmäisehto.

STM/TTO/SY
Jarno Virtanen
10.1.2023
VN/18662/2022

Neuvotteleva virkamies Jarno Virtanen