

10.1.2023

Jarno Virtanen

Esityksen tausta

- Hallitusohjelman kirjaus: on selvitettävä uusia keinoja, esimerkiksi hallinnollisia sanktioita, tahalliseen tai törkeän huolimattomaan alipalkkaukseen puuttumiseksi.

- Valtioneuvosto hyväksyi v. 2018 Terveet tilat 2028 – ohjelman. Hallitusohjelmassa todetaan, että Terveet tilat 2028 -toimintaohjelmaa jatketaan.

Hallituksen toimeksianto ja keskeiset ehdotukset

- Hallituksen 11.2.2022 tekemien päätösten myötä käynnistettiin lainvalmistelu alipalkkauksen säätämiseksi seikaksi, josta työsuojeluviranomainen voi antaa **kehotuksen**. Tässä yhteydessä otettaisiin huomioon, etteivät **yksityisoikeudelliset tulkintariidat** ulotu viranomaisen toimivallan piiriin. Lisäksi laajennettaisiin työsuojeluviranomaisen **ilmoitusvelvollisuus** poliisille myös **rikoslain 36 luvun mukaisiin kiskonta- ja petosrikoksiin.**

- Samassa yhteydessä osana hallitusohjelman sisäilmaongelmiin puuttumiseen liittyvien toimenpiteiden kirjauksia käynnistettiin lainvalmistelu työsuojeluviranomaisen **ilmoitusvelvollisuuden** laajentamiseksi kunnan terveydensuojelu- ja rakennusvalvontaviranomaisille **rakennusten sisäilmastoon ja kunnossapitoon liittyvistä epäkohdista**.

- Esitys on käsitelty kolmikantaisessa työturvallisuussäännöksiä valmistelevassa neuvottelukunnassa.

Tavoitteet

- Esityksen tavoitteena on tehostaa työntekijöiden palkkausta koskevien säännösten noudattamista työmarkkinoilla ja turvata työntekijöiden asemaa.

- Tavoitteena on osaltaan myös harmaan talouden torjunta. Harmaa talous ilmenee palkkauksessa epäsuorasti siten, että palkasta tilitetään pienempi määrä veroja ja sosiaalivakuutusmaksuja.

- Lisäksi työnantajat, jotka laiminlyövät palkanmaksua koskevat velvoitteensa, saavat epäreilua ja perusteetonta kilpailuetua.

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

Palkan käsite ja lähteet ehdotuksessa

- Suomessa ei ole laissa säädettyä vähimmäispalkkaa, vaan palkkaus määräytyy pääosin työehtosopimusjärjestelmän kautta.
- Työehtosopimusta noudatetaan normaalisitovana tai yleissitovana. Palkan sisältö määräytyy työsopimuslain ja muiden työlainsäädännön säännösten sekä työehtosopimusten määräysten perusteella.
- Mikäli normaali- tai yleissitovana noudatettavaa työehtosopimusta ei ole, palkka määräytyy lähtökohtaisesti vapaasti työnantajan ja työntekijän välisen sopimuksen perusteella.
- Viime kädessä työsopimuslain mukaan maksetaan tavanomainen ja kohtuullinen palkka, mikäli työnantaja ja työntekijä eivät ole sopineet vastikkeesta.

Työehtosopimuskäytäntö

- Valtakunnallisia työehtosopimuksia on noin 180 ja niistä yleissitovaksi vahvistettuja on noin 160.

- Usean työehtosopimuksen palkkausjärjestelmä perustuu työn vaativuuden ja työntekijän henkilökohtaisen osaamisen ja suoriutumisen arviointiin. Palkkausjärjestelmien soveltaminen voi olla alan ulkopuolisille monimutkaisia.

- Palkkausjärjestelmät voivat toisaalta olla myös tehtävänimikkeisiin perustuvia, jolloin niiden soveltaminen on selkeämpää. Esim. työehtosopimuksessa on selkeä palkkataulukko, jossa kerrotaan työtehtävän tai ammattinimikkeen perusteella tuntipalkka.

Työlainsäädännön järjestelmästä seuraavia periaatteita

- Työehtosopimusten noudattamisjärjestelmien erot vaikuttavat myös niitä koskeviin valvonta- ja riidanratkaisumekanismeihin.

- Ehdotus rakentuu tältä osin voimassa olevaan työlainsäädännön järjestelmään. Työsuojeluviranomaisella on toimivalta valvoa työsopimuslain ja sen yleissitovuussäännöksen noudattamista ns. järjestäytymättömän työnantajan kohdalla.

- Sen sijaan silloin, kun työehtosopimuksen noudattamisvelvollisuus perustuu työsopimuslain sijasta työehtosopimuslakiin eli normaalisitovuuteen, työsuojeluviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa työehtosopimuksen noudattamista.

- Myöskään nyt ehdotettu palkkauksen kehotusmenettely ei siten koske ns. järjestäytynyttä työnantajaa, joka noudattaa työehtosopimusta normaalisitovana.

Nykytila palkka-asioiden viranomaisvalvonnassa

- Työsuojeluviranomaisen toimivaltuudet alipalkkauksen valvonnassa ovat nykyisin rajoitettuja. Hallinnollisena valvontatoimenpiteenä on tällä hetkellä käytettävissä ainoastaan työnantajalle annettava toimintaohje.
- Toimintaohje on oikeudellisesti sitomaton, eikä sen avulla voida tosiasiassa varmistaa lain noudattamista.
- Ongelmana on ollut myös se, ettei yhdenvertaisuuslaissa kielletyn syrjintäperusteen ja alipalkkauksen välillä aina kyetä osoittamaan sellaista yhteyttä, että tilannetta voitaisiin arvioida kiellettynä syrjintänä.
- Valtakunnallisesti annetaan noin 400 toimintaohjetta vuosittain yleissitovan työehtosopimuksen noudattamisesta palkkauksen osalta. Myös muita asialuokkia käytetään tilastoinnissa. Lisäksi joitakin kymmeniä syrjintäkehotuksia vuosittain.
- Rikosilmoituksia palkkaukseen liittyvissä rikosnimikkeissä poliisille 20-40 vuosittain.

Kehotusmenettely yleisesti

- Kehotus on toimintaohjetta voimakkaampi valvontatoimenpide. Kehotuksenkin tarkoitus on korjaava, ei rankaiseva. Molemmat antaa työsuojelutarkastaja työnantajalle osoitetussa tarkastuskertomuksessa.
- Kehotuskynnys kaikissa asiaryhmissä: haitan tai vaaran on oltava ”vähäistä suurempi”.
- Kehotuksessa asetetaan määräaika, jonka noudattamista tarkastaja seuraa. Mikäli tarvittavia toimenpiteitä ei ole määräajassa suoritettu, tarkastaja siirtää valvonta-asian työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi.
- Viranomainen voi tehdä asiassa työnantajaa kuultuaan oikeudellisesti velvoittavan hallintopäätöksen, jonka tehosteena on yleensä uhkasakko.
- Hallintopäätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen.

Ehdotukset – kehotus 13 §

- Valvontalain 13 § 3 mom. lisättäisiin uusi 9-kohta seuraavasti:

- Kehotus voidaan antaa asiassa, joka koskee:
  - velvollisuutta maksaa **vähintään lain ja** työhön sovellettavan **yleissitovan työehtosopimuksen** mukaista palkkaa, jonka **peruste ja määrä** ovat **yksiselitteisesti** todettavissa.

- Muiden valvontalain kehotusasioiden tapaan uuden 9 kohdan mukaisissa asioissa kehotuskynnys ylittyisi, mikäli palkanmaksun laiminlyönnistä johtuvan haitan katsottaisiin olevan **vähäistä suurempi.**

- 13 §:n 2 momentin muutoksella yksittäiset vähäiset palkka-asiat on poissuljettu kehotusmenettelystä.

- Ei edellytetä yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintäperustetta.

Ehdotukset – kehotus 13 §

- Vaatimuksella **palkan perusteen ja määrän yksiselitteisyydestä** on tarkoitus rajata viranomaisen toimivaltaa siten, ettei yksityisoikeudellisina riita-asioina tuomioistuimessa käsiteltäviä **tulkinnanvaraisia kysymyksiä** ratkaista hallintoviranomaisen päätöksellä.

- Työehtosopimusten työn vaativuuden ja työntekijän henkilökohtaisen osaamisen ja suoriutumisen arviointiin perustuvat palkkausjärjestelmät edellyttävät useimmiten sellaista työehtosopimusmääräysten tulkintaa, jossa hallintoviranomainen ei voi täsmällisesti määrittää työntekijän ”pisteytystä” ja sitä myöten työntekijän oikeaa sijoittautumista palkkataulukossa -> vertailu voidaan yleensä tehdä ko. työtä koskevan palkkataulukon yksiselitteiselle vähimmäistasolle

Ehdotukset – kehotus 13 §

- Vrt. toisaalta yksiselitteisistä ja siten selkeistä tehtävänimikkeiden luokitteluun perustuvista työehtosopimusten palkkataulukoista edellä todettu. Näissä tilanteissa kehotuksella on mahdollista edellyttää vähimmäispalkan sijasta täsmällisempää palkkatasoa.

- Eri alojen työehtosopimusten palkkausjärjestelmien rakenteesta ja selkeydestä riippuu, miten täsmällistä palkkatasoa työsuojeluvalvonnassa on mahdollista kehotusmenettelyssä edellyttää.

Rikosilmoitusvelvollisuus

- Nykyisin työsuojeluviranomaisella on velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille rikoslain 47 luvussa rangaistavaksi säädetyistä teoista, joihin kuuluvat työsyrjintä ja kiskonnantapainen työsyrjintä.
- RL 47 luvun rikoksina rangaistavaksi tulevaan alipalkkaukseen liittyy syrjinnän tunnusmerkistö eli teon tulee perustua laissa kiellettyyn syrjintäperusteeseen.
- Työsuojeluviranomaisen toiminnassa on havaittu, että syrjintärikoksissa tarkoitetun epäedullisen aseman ja syrjintäperusteen välisen syy-yhteyden toteennäyttäminen voi alipalkkaukseen liittyvissä tilanteissa olla vaikeaa.
- Alipalkkaus voi jäädä vaille tuomioistuinkäsittelyä joko esitutkinnan rajoittamispäätöksen tai syyttämättäjättämispäätöksen takia.

Rikosilmoitusvelvollisuus

- Rikosoikeuden asiantuntijoiden mukaan työntekijöiden vakava alipalkkaus voi kuitenkin täyttää myös rikoslain 36 luvussa säädettyjen **kiskonnan ja törkeän kiskonnan tai petoksen ja törkeän petoksen tunnusmerkistön**. Näissä tunnusmerkistöissä ei edellytetä syrjintäperustetta.

- Kun rikoslain 36 luvun kiskonnan ja petoksen tunnusmerkistöjen kautta on arvioitu olevan mahdollista puuttua alipalkkaustilanteisiin, tavoiteltuun lopputulokseen päästään myös nyt ehdotetuilla työsuojelun valvontalain 50 §:n muutoksilla eli laajentamalla työsuojeluviranomaisen rikosilmoitusvelvollisuutta.

Ehdotukset – rikosilmoitus 50 §

- Jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa tai rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä, **36 luvun 1, 2, 6 tai 7 §:ssä**, 44 luvun 1 §:n 1 momentin 3 tai 8–10 kohdassa taikka 47 luvussa rangaistavaksi säädetty teko, työsuojeluviranomaisen on tehtävä siitä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitusvelvollisuus koskee rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä, **36 luvun 1, 2, 6 tai 7 §:ssä** sekä 44 luvun 1 §:n 1 momentin 3 ja 9 kohdassa tarkoitettujen tekojen osalta vain sellaisia, joissa on menetelty **työ-suojeluviranomaisen valvottavana olevan lainsäädännön vastaisesti.**

Ehdotukset – rikosilmoitus 50 §

- Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden laajennus kiskonta- ja petosrikoksiin edistäisi alipalkkaustilanteiden kohdalla sitä, että poliisin esitutkinnassa ja myöhemmin syyteharkinnassa otettaisiin huomioon nykyistä laajemmin tapaukseen mahdollisesti soveltuvat rikostunnusmerkistöt.

- Ehdotus edistäisi tapausten selvittämistä ja työsuojeluviranomaisen asiantuntemuksen tehokasta hyödyntämistä rikosprosessin eri vaiheissa, kun viranomaisella olisi mahdollisuus arvioida tilannetta työlainsäädännön valossa mahdollisimman monen rikosnimikkeen osalta.

- Samalla lain 50 §:n sanamuotoa ehdotetaan kirjoitusteknisesti selkeytettäväksi sitomalla ilmoitusvelvollisuus työsuojeluviranomaisen valvottavana olevan lainsäädännön vastaisiin menettelyihin.

Ehdotukset – ilmoitus sisäilmastoasioissa 49 §

- Työsuojeluviranomaisen on **ilmoitettava kunnan terveydensuojeluviranomaiselle** valvonnassaan tekemistään rakennuksen **sisäilmastoa** koskevista havainnoista, joiden perusteella terveydensuojelulain (763/1994) 27 §:n mukaisia terveyshaitan poistamista tai rajoittamista koskevia velvollisuuksia ei ole todennäköisesti noudatettu.

- Työsuojeluviranomaisen on vastaavasti **ilmoitettava kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle** rakennuksen **sisäilmastoa** koskevista havainnoista, joiden perusteella maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 166 §:n mukaista rakennuksen kunnossapitovelvollisuutta ei ole todennäköisesti noudatettu terveellisyyttä koskevien vaatimusten osalta.

- Ilmoitus voidaan kuitenkin jättää tekemättä, jos se on ilmeisen tarpeetonta.

Ehdotukset – ilmoitus sisäilmastoasioissa 49 §

- Työsuojeluviranomainen voi käyttää toimivaltaansa työpaikan sisäilmastoon liittyvien seikkojen osalta vain työnantajana toimivaan tahoon. Hyvin usein rakennuksen omistaja on eri toimija kuin tilassa toimintaa harjoittava työnantaja.

- Ilmoitusvelvollisuus koskisi niitä rakennuksen sisäilmastoon liittyviä havaintoja, joiden on arvioitu aiheuttavan työntekijöiden terveydelle haittaa tai vaaraa. Käytännössä kyse olisi usein rakennuksen rakenteisiin liittyvistä kosteus- ja homeongelmista.

- Ilmoitus toiselle viranomaiselle voitaisiin tehdä tapauksissa, joissa rakennuksen sisäilmastoa koskevat puutteet ja ongelmat liittyvät rakennuksen omistajatahon vastuupiiriin eli kyse olisi todennäköisesti terveydensuojelulain 27 §:n tai maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n mukaan rakennuksen kunnossapitoon tai terveyshaitan poistamiseen liittyvistä velvollisuuksista.

- Viitteitä tällaisista tilanteista työsuojeluviranomainen voisi saada esimerkiksi työpaikan rakenteiden turvallisuutta ja terveellisyyttä koskevien asiantuntijaselvitysten välityksellä.

Ehdotukset – ilmoitus sisäilmastoasioissa 49 §

- Ehdotettua ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan olisi, jos ilmoittaminen olisi ilmeisen tarpeetonta. Ilmoituksen tekeminen olisi ilmeisen tarpeetonta esimerkiksi tilanteissa, joissa työsuojeluvalvonnan keinoin on jo saatu tilanne korjaantumaan.

- Kunnan viranomaiset tekisivät saadun ilmoituksen pohjalta arvion mahdollisista toimenpiteistä oman lainsäädäntönsä perusteella.

- Sääntelyn tarkoituksena olisi tiedonkulun parantaminen viranomaisten välillä rakennuksiin liittyvien sisäilmasto-ongelmien tehokkaammassa hoitamisessa.

Kiitos!

Lisätietoja:

Sähköposti: *jarno*.virtanen@gov.fi
Twitter: -

Sosiaali- ja terveysministeriö
Internet: stm.fi
Twitter : @STM_Uutiset