

LUONNOS 19.8.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi laajentamalla työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksia alipalkkauksen valvonnassa. Esityksessä ehdotetaan, että kirjallinen kehoitus ja velvoittava hallintopäätös voitaisiin antaa asiassa, joka koskee työnantajan velvollisuutta maksaa vähintään lain ja yleissitovan työehtosopimuksen mukaista palkkaa, jonka peruste ja määrä ovat yksiselitteisesti todettavissa.

Alipalkkaukseen puuttumiseksi lakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus poliisille koskisi rikoslain mukaisia petos- ja kiskontarikoksia.

Ehdotusten tavoitteena on tehostaa työntekijöiden palkkausta koskevien säännösten noudattamista työmarkkinoilla.

Samassa yhteydessä työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuutta muille viranomaisille ehdotetaan laajennettavaksi siten, että viranomainen ilmoittaisi valvonnassa esille tulleista rakennusten sisäilmastoon ja kunnossapitoon liittyvistä epäkohdista kunnan terveydensuojelu- ja rakennusvalvontaviranomaisille.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Palkkaus ja työehtosopimusjärjestelmä.....	4
2.2 Työehtosopimuskäytäntö	5
2.3 Palkkauksen valvonta ja työsuojeluviranomainen	7
2.4 Valvonta- ja oikeuskäytäntö.....	10
2.5 Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus poliisille.....	13
2.6 Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus sisäilmastoasiassa	14
3 Tavoitteet	17
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	17
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	17
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	18
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	18
4.2.2 Vaikutukset työelämään	19
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	21
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	24
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	24
6 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot.....	25
7 Lausuntopalaute	26
8 Säännöskohtaiset perustelut.....	26
9 Voimaantulo	33
10 Toimeenpano ja seuranta	33
11 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	33
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	33
LAKIEHDOTUS	36
työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta.....	36
LIITE	38
RINNAKKAISTEKSTI.....	38
työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta.....	38

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman harmaan talouden vastaisia toimenpiteitä koskevien kirjausten mukaan on selvitettävä uusia keinoja, esimerkiksi hallinnollisia sanktioita, tahalliseen tai törkeän huolimattomaan alipalkkaukseen puuttumiseksi.

Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän alatyöryhmän (Sääntelytyöryhmä) tehtävänä on ollut selvittää hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti uusia keinoja alipalkkaukseen puuttumiseksi. Työryhmän tavoitteena on ollut määrittää alipalkkauksen eri ilmenemismuodot ja etsiä mahdollisimman tehokkaita keinoja alipalkkaukseen puuttumiseksi. Sääntelytyöryhmän ehdotuksia on selostettu jaksossa 5.1.

Hallituksen 11.2.2022 tekemien valtiontaloutta vahvistavia työllisyystoimia koskevien päätösten yhteydessä hallitus päätti sääntelytyöryhmän ehdotusten pohjalta, että se muiden toimenpiteiden ohella käynnistää lainvalmistelun alipalkkauksen säätämiseksi seikaksi, josta työsuojeluviranomainen voi antaa kehotuksen. Tässä yhteydessä otettaisiin huomioon, etteivät yksityisoikeudelliset tulkintariidat ulotu viranomaisen toimivallan piiriin. Samassa yhteydessä käynnistettiin lainvalmistelu, joka tavoitteena on laajentaa työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus poliisille myös rikoslain 36 luvun mukaisiin kiskonta- ja petosrikoksiin niissä tapauksissa, jotka liittyvät työsuojeluviranomaisen valvottavana olevan lainsäädännön rikkomiseen.

Valtioneuvosto hyväksyi 3.5.2018 Terveet tilat 2028 –ohjelman, jonka tavoitteena on vuoteen 2028 mennessä vakiinnuttaa normaaliin kiinteistönpitoon menettely, jossa rakennusten kunto, niiden sopivuus tarkoitukseensa sekä käyttäjien kokemukset tarkistetaan säännönmukaisesti ja tilannetta arvioidaan moniammatillisessa yhteistyössä. Hallitusohjelmassa todetaan, että Terveet tilat 2028 -toimintaohjelmaa jatketaan. Osana hallitusohjelman sisäilmaongelmiin puuttumiseen liittyvien toimenpiteiden kirjauksia käynnistettiin lainvalmistelu työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden laajentamiseksi kunnan terveydensuojelu- ja rakennusvalvontaviranomaisille valvonnassa esille tulleista rakennusten sisäilmastoon ja kunnossapitoon liittyvistä epäkohdista.

1.2 Valmistelu

Esitystä on valmisteltu työturvallisuussäännöksiä valmistelevan neuvottelukunnan asettamassa jaostossa. Jaostossa ovat olleet edustettuina työ- ja elinkeinoministeriö, aluehallintoviraston työsuojelun vastualueet, Elinkeinoelämän Keskusliitto, SAK, STTK, Akava ja Suomen Yrittäjät. Jaoston työskentelyn aikana on kuultu myös oikeusministeriön sekä Kuntaliiton edustajia.

Työturvallisuussäännöksiä valmisteleva neuvottelukunta on...

Esitysluonnoksesta on järjestetty lausuntokierros x.x.-x.x.2022 ja annetuista lausunnoista on laadittu lausuntotiivistelmä. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavissa julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM072:00/2022> hankenumeraalla STM072:00/2022.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Palkkaus ja työehtosopimusjärjestelmä

Työn tekeminen palkkaa tai muuta vastiketta vastaan on työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:n mukaan yksi työsuhteen tunnusmerkeistä. Palkanmaksuvelvollisuus on työnantajan päävelvoite ja työsopimuslain mukaan työsuhteessa on vastikkeellisuusolettama: vaikka vastikkeesta ei ole sovittu, oletetaan, että työ suoritetaan vastiketta vastaan.

Suomessa ei ole laissa säädettyä vähimmäispalkkaa, vaan työsuhteen vähimmäisehtona noudatettava palkkaus määräytyy pääosin työehtosopimusjärjestelmän kautta. Vähimmäisehtona noudatettavalla palkalla tarkoitetaan tällöin normaalisitovana tai yleissitovana noudatettavan työehtosopimuksen perusteella määräytyvää palkkatasoa.

Työehtosopimuksen noudattamisvelvollisuus perustuu työehtosopimuslain (436/1946) 4 §:n mukaiseen sidonnaisuuteen eli edellä mainittuun normaalisitovuuteen. Normaalisitovaan työehtosopimukseen ovat sidottuja muiden ohella ne osapuolet, jotka työehtosopimuksen ovat tehneet tai jotka jälkepäin ovat kirjallisesti siihen yhtyneet. Työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä säädetään työehtosopimusten yleissitovuudesta. Työsopimuslain yleissitovuussäännöksellä lainsäätäjä on laajentanut työehtosopimusten noudattamisvelvollisuutta lain nojalla työehtosopimusten normaalisitovuuspiirin ulkopuolelle. Kyseisen säännöksen mukaan työnantajan on noudatettava vähintään valtakunnallisen, asianomaisella alalla edustavana pidettävän työehtosopimuksen (yleissitova työehtosopimus) määräyksiä niistä työsuhteen ehdoista ja työoloista, jotka koskevat työntekijän tekemää tai siihen lähinnä rinnastettavaa työtä. Säännöksen tavoitteena on järjestäytymättömien työnantajien palveluksessa olevien työntekijöiden työnteon vähimmäisehtojen turvaaminen.

Yleissitovien työehtosopimusten määräykset määrittävät työehtojen vähimmäistason muun muassa palkasta, työajoista sekä niihin liittyvistä erilaisista lisistä ja korvauksista sekä esimerkiksi matka- ja majoituskustannuksien korvauksista. Kaikki edellä mainitut asiat ovat käsitteellisesti työsuhteen vähimmäisehtoja. Työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan työsopimuksen ehto, joka on ristiriidassa yleissitovan työehtosopimuksen vastaavan määräyksen kanssa, on mitätön ja sen sijasta on noudatettava yleissitovan työehtosopimuksen määräystä. Asiallisesti työsopimuslakia vastaava sääntely sisältyy erityyppisiin työsopimuslakiin (756/2011).

Työehtosopimuksen yleissitovuuden myötä tietyn alan yleissitovaksi vahvistettua työehtosopimusta on noudatettava myös työnantajaliittoon järjestäytymättömissä alan yrityksissä. Työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistaa lautakunta, josta säädetään työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetussa laissa (56/2001). Yleissitovuus ei koske julkisen sektorin työsuhteita. Työsopimuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan (HE 157/2000 vp.) julkisella sektorilla tehtyjä työehtosopimuksia ei voida pitää yleissitovina yksityisellä sektorilla eikä yksityisellä sektorilla tehtyjä työehtosopimuksia julkisella sektorilla.

Mikäli normaali- tai yleissitovana noudatettavaa työehtosopimusta ei ole, palkka määräytyy lähtökohtaisesti vapaasti työnantajan ja työntekijän välisen sopimuksen perusteella. Työsopimuslain 2 luvun 10 §:ssä säädetään vähimmäispalkasta työehtosopimuksen puuttuessa. Säännöksen mukaan, jos työsuhteessa ei tule sovellettavaksi työehtosopimuslain nojalla sitova työehtosopimus eikä yleissitova työehtosopimus eivätkä työnantaja ja työntekijä ole sopineet työstä maksettavasta vastikkeesta, on työntekijälle maksettava tekemästään työstä tavanomainen ja kohtuullinen palkka. Säännöksen soveltuminen edellyttää, ettei palkasta ole sovittu työehtosopimuksin eikä työsopimuksin. Tavanomaisen ja kohtuullisen palkan tai palkkatason määrittelyä

ei ole säännöksessä tehty. Oikeuskirjallisuudessa¹ esitetyn mukaan, jos jokin työehtosopimus tuntee kyseisen työn, sen palkkamääräyksillä voisi olla tavanomaisen ja kohtuullisen palkan arvioinnissa vaikutusta. Vaikka työehtosopimus ei ole yleissitova, se voi edustaa suurta osaa alan työntekijöistä. Palkan suuruutta määrittäessä voitaisiin ottaa huomioon myös se, minkä suuruista palkkaa työnantajat kyseisellä paikkakunnalla yleensä maksavat samanlaisesta työstä. Näissä tilanteissa voidaan arviointiperustetta hakea myös työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisen työssäoloehdon täyttävän palkan määrästä.

Työsopimuslaissa on huomioitu myös tapaukset, joissa vastikkeesta on sovittu, mutta se on liian alhainen. Vastiketta voidaan tällöin tuomioistuimessa sovitella tai jättää se huomioon ottamatta työehtosopimuslain 10 luvun 2 §:n nojalla, jos vastiketta koskevan työehtosopimuksen ehdon soveltaminen olisi hyvän tavan vastaista tai muutoin kohtuutonta.

Vuokrattujen työntekijöiden työsuhteissa sovellettavat vähimmäistyöehdot määräytyvät työehtosopimuslain 2 luvun 9 §:stä ilmenevän työehtosopimusten noudattamisjärjestystä koskevien säännösten perusteella ja viime kädessä vähintään käyttäjäyritystä sitovien ja siellä yleisesti sovellettavien sopimusten tai käytäntöjen mukaisesti.

Suomeen tilapäisesti lähetettyjen työntekijöiden palkka määräytyy työntekijän lähettämistä koskevan lain (477/2016) 5 §:ssä olevien sääntöjen perusteella. Sääntely perustuu pääosin työehtosopimusten noudattamiseen joko normaali- tai yleissitovuuden perusteella. Jos lähetetyn työntekijän työtä koskevaa yleissitovaa tai lähettävää yritystä koskevaa normaalisitovaa työehtosopimusta ei ole, lähetetylle työntekijälle on maksettava vähintään tavanomainen ja kohtuullinen palkka, jos työnantajan ja työntekijän sopima työstä maksettava vastike alittaa sen olennaisesti. Työntekijöiden lähettämisestä annetun lain hallituksen esityksen (HE 39/2016 vp) perusteluissa on todettu, että tavanomainen ja kohtuullinen palkka ei tarkoittaisi kyseisestä työstä Suomessa keskimäärin maksettavaa palkkaa. Palkan tavanomaisuutta ja kohtuullisuutta arvioitaessa voitaisiin hakea johtoa esimerkiksi mahdollisessa alaa koskevassa työehtosopimuksessa kyseisestä työstä sovitusta palkasta, vaikka työehtosopimus ei ole yleissitova. Tapauksesta riippuen palkka voisi kuitenkin jonkin verran poiketa edellä tarkoitettua alan työehtosopimuksen mukaisesta palkasta. Käsite tavanomainen ja kohtuullinen palkka pohjautuu työehtosopimuslain 2 luvun 10 §:ään.

Palkanmaksua koskevista työnantajan velvollisuuksista on säädetty myös työaikalaisissa (872/2009) ja vuosilomalaisissa (162/2005), joissa on säännöksiä esimerkiksi sunnuntaityö- ja ylityökorvauksista sekä vuosilomapalkasta.

2.2 Työehtosopimuskäytäntö

Useat työehtosopimusten palkkausjärjestelmää koskevat määräykset perustuvat työpaikalla tapahtuvaan työn vaativuuden ja työntekijän henkilökohtaisen osaamisen ja suoriutumisen arviointiin. Tällöin työehtosopimus pitää sisällään määräyksiä työntekijöiden palkkaryhmittelystä, jonka pohjana on yleensä töiden vaativuusluokittelu. Työn vaativuuden arviointijärjestelmä on voitu määrittellä työehtosopimusmääräyksillä tai arviointijärjestelmä on jätetty työpaikoilla sovitettavaksi. Toimihenkilöiden työehtosopimuksissa palkan määräytyminen tapahtuu lähes poikkeuksetta työn vaativuuden arviointiin perustuvan palkkausjärjestelmän mukaisesti.

¹ Seppo Koskinen – Vesa Ullakonoja – Työoikeus, Oikeuden Perusteokset, 2018 ja Markus Äimälä – Mika Kärkkäinen – Työsopimuslaki, 2017.

Esimerkiksi eräässä yleissitovaksi vahvistetussa työntekijöitä koskevassa työehtosopimuksessa on kolme eri työn vaativuuden määrittystapaa. Töiden vaativuusryhmittelyn mallissa työnvaativuus määritetään seuraavien vaativuustekijöiden perusteella: Työn vaatima oppimisaika, työn edellyttämä vastuu ja työolosuhteet. Näiden kriteerien sisältöä on kuvattu sanallisesti työehtosopimuksessa ja esimerkiksi työn edellyttämällä vastuulla tarkoitetaan sitä vastuuta, joka työntekijälle aiheutuu työn itsenäisyydestä, turvallisuudesta, tuotteesta tai suoritteesta ja työvälineistä. Työnvaativuusryhmien lukumäärä on yhdeksän ja kullakin tasolla on määritelty työkohtainen palkka erillisessä taulukossa. Kyseisen työehtosopimuksen soveltamisalalla henkilökohtainen palkanosuus taas määritetään työn kannalta merkityksellisten pätevyystekijöiden perusteella. Pätevyystekijät ovat ammatinhallinta, monitaitoisuus, tulos ja huolellisuus. Henkilökohtainen palkanosuus on suuruudeltaan vähintään 5 prosenttia ja enintään 26 prosenttia työntekijän työkohtaisesta palkanosuudesta.

Vastaavasti eräässä toimihenkilöitä koskevassa yleissitovassa työehtosopimuksessa työn vaativuuden arviointijärjestelmän kriteerit ovat toimen luonne, päätöksenteon ja ratkaisujen vaikutukset, vuorovaikutuksen vaativuus sekä johtaminen ja asema. Toimen luonteella mitataan tehtävän hoitamisessa edellytettävän itsenäisen harkinnan vaativuutta. Harkintatilanteissa tarvittavien tietojen laajuutta ja syvyyttä lisäävät sekä koulutus että tarvittava kokemus. Vaativuus on esimerkiksi sitä suurempi, mitä useammin harkintatilanteita esiintyy tai mitä erilaisempia ne ovat. Päätöksenteon vaikutuksilla mitataan niiden merkittävyyttä ja laajuutta. Vaativuus on sitä suurempi, mitä suuremmat ovat taloudelliset vaikutukset tai mitä laajemmin ratkaisut vaikuttavat toimintaan ja laatuun. Vaikuttamisella taas mitataan oman yrityksen henkilöstöön ja ulkopuolisiin henkilöihin vaikuttamisen vaativuutta. Toimen vaativuusasteet syntyvät kunkin mittarin antamien pisteiden summana ja johtavat johonkin yhdeksästä vaativuusluokasta.

Työehtosopimusten palkkausjärjestelmät voivat olla myös tehtävänimikkeisiin perustuvia, jolloin niiden soveltaminen on selkeämpää. Esimerkiksi eräässä työntekijöitä koskevassa työehtosopimuksessa on määrätty tehtävänimikkeisiin perustuva palkkataulukot, jossa kerrotaan työtehtävän tai ammatinimikkeen perusteella tuntipalkka ja palkka kahden viikon jaksolla. Palkkataulukossa huomioidaan myös palvelusvuodet palkkausta korottavana tekijänä.

Palkka voidaan useiden työehtosopimusten perusteella maksaa työhön käytetyn ajan eli aikapalkan mukaan. Tehtyihin työtunteihin perustuva tuntipalkka on perinteinen ja edelleen yleinen palkkausmuoto työntekijäasemassa olevilla. Toimihenkilöasemassa olevien henkilöiden palkkaus on yleensä kiinteäksi sovittava kuukausipalkka. Jos palkka maksetaan työntekijän aikaansaaman työntuloksen mukaan, kysymys on suorituspalkasta. Palkkaus voi myös muodostua kiinteän palkan osan lisäksi provisiosuuna, joka määräytyy prosentiosuutena esimerkiksi myyntisopimusten arvoista. Erilaiset tulospalkkausmuodot ovat myös viime vuosina yleistyneet. Näissä järjestelyissä osa työntekijän palkasta määräytyy yrityksen tai sen tietyn yksikön tuloksen taikka erikseen asetetun tulostavoitteen saavuttamisen perusteella.

Työntekijän rahapalkkaan kuuluu yleensä myös erilaisia lisiä, esimerkiksi työsuhteen kestoon perustuvat ikä- tai palvelusvuosilisät. Työehtosopimuksissa muiden eli niin sanottujen olosuhdelisien perusta voi olla itse työsuoritukseen liittyvä seikka kuten työn raskaus, likaisuus tai pölyisyys taikka työn vaatima varustus. Lisät voivat myös perustua työn vastuullisuuteen tai työn tekijältään vaatimiin erityistaitoihin, kuten esimerkiksi kielillisä tai vastaavan hoitajan lisä. Osa lisistä pohjautuu työajan järjestelyihin liittyviin tekijöihin, kuten ilta-, yö- ja sunnuntaityölisät. Työehtosopimuksissa voi olla myös määräyksiä työajan lyhennyskorvauksesta ja arkipyhäkorvauksista.

2.3 Palkkauksen valvonta ja työsuojeluviranomainen

Työsuojelun valvontaa ja työpaikan työsuojeluyhteistoimintaa koskevassa lain (44/2006, työsuojelun valvontalaki) 1 §:n mukaan laissa säädetään menettelystä työsuojeluviranomaisen valvoessa työsuojelua koskevien säännösten noudattamista. Säädöksen tai sen osan kuulumisesta työsuojeluviranomaisen valvontaan säädetään asianomaisessa aineellisessa laissa. Esimerkiksi virkamiehen tai viranhaltijan julkisoikeudellista palvelussuhdetta koskevan lainsäädännön valvontaa ei ole säädetty työsuojeluviranomaisen tehtäväksi. Työsuojelun valvontalaissa ei siten säädetä työsuojeluviranomaisen asiallisesta toimivallasta valvoa palkkausta, työehtosopimuksia tai muutakaan työläinsäädännön alaan kuuluvaa asiaa, vaan valvonnan keinoista ja menettelytavoista.

Työehtosopimusten noudattamisjärjestelmien erot vaikuttavat myös niitä koskeviin valvonta- ja riidanratkaisumekanismeihin. Työsopimuslain 13 luvun 12 §:n mukaan työsuojeluviranomaisen tehtävänä on valvoa työsuopimuslain noudattamista. Säännöksen perusteella työsuojeluviranomaisella on asiallinen toimivalta valvoa työsuopimuslain 2 luvun 7 §:n yleissitovuussäännöksen noudattamista järjestäytymättömän työnantajan kohdalla. Sen sijaan silloin kun työehtosopimuksen noudattamisvelvollisuus perustuu työsuopimuslain sijasta työehtosopimuslakiin, työsuojeluviranomaiselle ei ole säädetty toimivaltaa valvoa työehtosopimuksen ja sen palkkamääräysten noudattamista. Työehtosopimuslain perusteella määräytyvässä normaalisitovuuspiirissä työehtosopimusehtojen noudattamisen valvonta kuuluu saman lain 8 §:n perusteella työsuojeluviranomaisten sijasta työehtosopimukseen osallisille ja siihen sidotuille yhteisöille ja työehtosopimuksen rikkomisen seuraamuksena tulevat kysymykseen työehtosopimuslainsäädännössä tarkoitetut seuraamukset. Työsuojelutarkastuksilla voidaan kuitenkin käytännössä tehdä havaintoja työehtosopimuksen noudattamisesta myös järjestäytyneen työnantajan kohdalla. Näissä tilanteissa työsuojeluviranomaisen on mahdollista ilmoittaa havainnoistaan työnantaja-liitolle valvontatarpeen arvioimiseksi. Sovellettaessa työehtosopimusta työehtosopimuslain nojalla työehtosopimusmääräysten tulkinta ja riitojen ratkaisu kuuluvat viime kädessä työtuomioistuimen toimivaltaan. Työtuomioistuimen tehtävänä on käsitellä ja ratkaista erikoistuomioistuimena työehtosopimuksia koskevat riita-asiat, kun kyse on työehtosopimuksen pätevyydestä, voimassaolosta, sisällyksestä ja laajuudesta sekä tietyn sopimuskohdan oikeasta tulkinasta.

Työsopimuslain 13 luvun 12 §:n mukaan työsuojeluviranomaisten on valvontatehtävässään ja erityisesti valvoessaan yleissitovien työehtosopimusten noudattamista toimittava kiinteässä yhteistyössä niiden työnantajien ja työntekijöiden yhdistysten kanssa, joiden tekemien yleissitovien työehtosopimusten määräyksiä työnantajien on 2 luvun 7 §:n mukaan noudatettava. Työsuhteessa noudatettavien vähimmäisehtojen valvonta on alue, jossa työmarkkinaosapuolten ylläpito valvontaan on katsottu olevan perusteltua. Tämä johtuu siitä, että lain säännösten ohella työehtosopimuksilla on merkittävä asema työsuhteen ehtojen määräytymisessä. Työsopimuslain yleissitovuussäännöksen nojalla noudatettavien työehtosopimusmääräysten asianmukaisen valvonnan varmistamiseksi laissa siten säädetään yhteistyöstä viranomaisen ja niiden yhdistysten välillä, jotka ovat solmineet kyseessä olevan yleissitovaksi vahvistetun työehtosopimuksen. Käytännössä työsuojeluviranomainen on pyytänyt vuosittain muutamia lausuntoja sopijayhdistyksiltä ja tyyppillisesti asia koskee kysymystä työhön sovellettavasta oikeasta työehtosopimuksesta.

Työsuojelun valvontalain 2 luvussa säädetään työsuojeluviranomaisen ja tarkastajan toimivaltuuksista ja velvollisuuksista. Lain 13 §:n mukaan, jos työnantaja ei noudata hänelle työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvissa säännöksissä asetettuja velvollisuuksia, tarkastajan on annettava työnantajalle kirjallinen toimintaohje poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila.

Toimintaohje soveltuu kaikkiin työsuojeluviranomaisen valvottavina oleviin säännöksiin. Toimintaohjeen noudattamista valvotaan, kun valvontakohteeseen tehdään seuraavan kerran tarkastus. Jos tällöin havaitaan säännösten vastaisen olotilan toistuvan, voi tarkastaja riippuen asiasta toistaa annetun toimintaohjeen, antaa kehotuksen tai siirtää asian suoraan työsuojeluviranomaiselle.

Jos säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai haitta on 13 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa vähäistä suurempi, tarkastajan on annettava toimintaohjeen sijasta kirjallinen kehoitus poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Samoin tarkastaja voi antaa kirjallisen kehotuksen, jos työnantaja ei noudata 1 momentissa tarkoitettua toimintaohjetta.

Työsuojelutarkastaja voi antaa kehotuksen ainoastaan 13 §:n 3 momentin sisältämän luettelon mukaisissa asioissa. Toimintaohjeessa ja kehotuksessa on yksilöitävä sovellettavat säännökset sekä niiden noudattamisessa havaitut puutteet. Kehotuksessa on lisäksi asetettava määräaika, jonka kuluessa työnantajan on saatettava olotila säännösten mukaiseksi, jollei se ole mahdollista heti.

Työsuojelun valvontalain 14 §:n 1 momentin mukaan tarkastajan on seurattava, onko työnantaja noudattanut 13 §:n 2 momentissa tarkoitettua kehotusta määräajassa. Jos tarvittavia toimenpiteitä ei ole suoritettu, tarkastajan on viivytyksettä saatettava asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Tällöin työsuojeluviranomainen harkitsee velvoittavan päätöksen tekemistä. Lain 17 §:n mukaan ennen päätöksen tekemistä työsuojeluviranomaisen on varattava sen lisäksi, mitä hallintolaissa säädetään asianosaisen kuulemisesta, asianomaiselle työsuojeluvaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi.

Työsuojelun valvontalain 14 §:n 2 momentin perusteella työpaikan lainvastainen olotila voidaan saattaa työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi myös toimintaohjetta tai kehotusta antamatta, jos tarkastaja havaitsee, että toimintaohjeen tai kehotuksen antaminen ei ilmeisesti johda säännösten vastaisen olotilan korjaamiseen tai poistamiseen tai jos asia ei siedä viivytystä.

Työsuojelun valvontalain 15 §:n mukaan työsuojeluviranomainen voi velvoittaa työnantajan korjaamaan tai poistamaan säännösten vastaisen olotilan asettamassaan määräajassa. Määräaika asetettaessa on otettava huomioon aiemmin kehotuksessa asetettu määräaika. Päätöksen tehosteeksi voidaan lain 15 §:n 2 momentin perusteella asettaa uhkasakko tai teettämis- tai keskeyttämisuhka. Työsuojeluviranomaisen antamaan velvoittavaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Työsuojelun valvontalain säännösten tavoitteena on, että tarkastajan ja työsuojeluviranomaisen käytössä olevat valvontatoimenpiteet etenevät johdonmukaisesti kirjallisesta toimintaohjeesta tai kehotuksesta velvoittavaan päätökseen. Kehotus on toimintaohjetta voimakkaampi, mutta käyttöalaltaan suppeampi valvontatoimenpide. Se, mitä keinoa kussakin yksittäisessä tilanteessa käytetään, jää lakia soveltavan työsuojeluviranomaisen tai tarkastajan harkittavaksi. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti on valittava ne keinot, jotka parhaiten johtavat tavoiteltuun lopputulokseen ja ovat tavoitteen kannalta perusteltuja, kuitenkin puuttumatta toimenpiteen kohteen oikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä.

Toimintaohjeella ja kehotuksella pyritään korjaamaan havaittu lainvastainen olotila vastaisuudessa. Hallinnollisten valvontatoimenpiteiden rinnalla voidaan käyttää muitakin keinoja. Toimintaohjeen ja kehotuksen käyttö ei estä esimerkiksi valvontalain 50 §:n mukaisen rikosilmoituksen tekemistä, jos lainvastaisen olotilan epäillään täyttävän rikoslain 47 luvussa tai asiasta riippuen muualla lainsäädännössä rangaistavaksi säädetyn teon tai laiminlyönnin tunnusmerkistön.

Työsuojelun valvontalain 13 §:n 3 momentissa on tyhjentävästi lueteltu ne asiat, joista kehoitus voidaan antaa. Kehotusta ei nykyisin voida käyttää palkkausta koskevista laiminlyönneistä ja puutteista. Myöskään työsuojeluviranomainen ei voi tällaisessa asiassa tehdä velvoittavaa hallintopäätöstä, sillä velvoittava päätös voidaan tehdä vain asiasta, josta voidaan antaa valvontalain 13 §:n nojalla kehoitus.

Työsuhdeasioissa kehoitusta ja velvoittavaa päätöksentekoa voidaan nykyisin käyttää työaika- ja vuosilomakirjanpito- ja eräiden työsuhdeasiakirjojen antovelvollisuuksien kohdalla. Välillisesti työsuhdeasiat tulevat esille myös yhdenvertaisuuslain syrjinnän kiellon valvonnassa. Muut työsuojeluviranomaisen valvottavana olevaa työsuhdelainsäädäntöä koskevat kysymykset ovat yleensä yksityisoikeudellista sopimussuhdetta koskevina luonteeltaan sellaisia, ettei niissä esiintyvien tulkintaerimielisyyksien ja sopimussuhdetta koskevien riitojen tai rahamääräisten vaatimusten ratkaisemista ole pidetty oikeudellisesti mahdollisena hallintoviranomaisen päätöksellä. Tällaisten kysymysten oikeudellisesti sitova ratkaisu edellyttää joko yleisessä tuomioistuimessa tai työtuomioistuimessa tapahtuvaa riita-asian käsittelyä. Valvontalain 13 §:n 3 momentin kehoituksen käyttöä koskevalla rajauksella on jätetty tällaiset yksityisoikeudelliset ja usein tulkinnanvaraiset riita-asiat hallintomenettelyn ja hallintotuomioistuinkäsittelyn ulkopuolelle (HE 94/2005 vp.).

Työsuojeluviranomaisen tehtäväksi on säädetty yhdenvertaisuuslain (1325/2014, 22 §) noudattamisen valvonta työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työhönotossa. Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä esimerkiksi iän, alkuperän, kansalaisuuden tai kielen perusteella. Yhdenvertaisuuslain syrjinnän kiellon rikkominen eli epäedullisempi asema ilmenee usein työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisen yhteydessä. Palkkasyrjinnällä tarkoitetaan sellaista menettelyä palvelussuhteen palkkaehdoista päätettäessä, jossa työntekijä joutuu yhdenvertaisuuslaissa kielletyn syrjintäperusteen, kuten esimerkiksi kansalaisuuden perusteella epäedullisempaan asemaan kuin jokin muu henkilö vertailukelpoisessa tilanteessa.

Syrjinnän kiellon valvonnassa sovelletaan yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista erityistä todistustaakkasäännöstä, joka jakaa todistustaakan syrjinnän osoittamisessa. Todistustaakkasäännöksen tarkoitus on edesauttaa oikeuksien tehokasta toteutumista. Syrjinnän kiellon rikkomisen osalta työsuojelutarkastajan keinoihin kuuluu valvontain 13 §:n 3 momentin 5 kohdan perusteella kehoituksen antaminen. Varsinainen valvottava asia ja työnantajan lakiin perustuva velvollisuus on yhdenvertaisuuslain tarkoittama syrjinnän kiellon noudattaminen. Tästä syystä yhdenvertaisuuslain säännöksissä työsuojeluviranomaisen toimivaltaa ei ole rajoitettu työnantajaliittoon järjestäytymisen perusteella samalla tavalla kuin työsopimuslain ja työehtosopimuslain kohdalla on edelle selostettu.

Käytännössä työsuojeluvalvonnassa ongelmallisena on pidetty sitä, ettei yhdenvertaisuuslaissa kielletyn syrjintäperusteen ja alipalkkauksen välillä aina kyetä osoittamaan sellaista yhteyttä, että tilannetta voitaisiin arvioida kiellettyinä syrjintänä. Tällöin valvonnan toimenpiteenä on käytettävissä ainoastaan toimintaohje, joka annetaan työnantajalle velvollisuudesta noudattaa kyseisen alan yleissitovaa työehtosopimusta. Toimintaohje on oikeudellisesti sitomaton, eikä sen avulla voida varmistaa lain noudattamista. Toimintaohjeen noudattamatta jättämisestä ei ole muita seuraamuksia, kuin mahdollinen toimintaohjeen uudistaminen silloin, kun kohteeseen tehdään seuraavan kerran tarkastus. Nykyisin työsuojeluviranomaisen toimivalta valvoa palkkausta koskevan lain säännösten ja yleissitovien työehtosopimusten määräysten noudattamista on näin ollen rajoitettua. Myös työsuojeluviranomaiset ovat pitäneet tilannetta tässä suhteessa epätydyttävänä.

2.4 Valvonta- ja oikeuskäytäntö

Tarkkaa tilastotietoa palkan maksamiseen liittyvien epäkohtien yleisyydestä työelämässä ei ole saatavilla. Työsuojelu- ja muiden viranomaisten tilastoja voidaan kuitenkin hyödyntää ilmiön tarkastelussa.

Työoikeudellisista riita-asioista useimmat kuuluvat yleisten tuomioistuimien asiallisen toimivallan piiriin. Yleisten tuomioistuimien ratkaistavaksi kuuluvat esimerkiksi työsopimuslakiin, työaikalakiin, vuosilomalakiin tai työnantajan ja työntekijän väliseen työsopimukseen perustuvat kanteet. Jos työnantaja ei ole työehtosopimuslain nojalla sidottu työehtosopimukseen, häntä vastaan ajettava palkkausta koskevan riita-asian kanne ei voi tulla työtuomioistuimen käsiteltäväksi, vaan työntekijän kuuluu ajaa asiaansa yleisessä tuomioistuimessa. Jos kanteen tutkiminen edellyttää myös yleissitovaksi vahvistetun työehtosopimuksen määräyksen tulkintaa, on yleisen tuomioistuimen ratkaistava kysymys määräyksen oikeasta tulkinnasta. Yleinen tuomioistuin voi kuitenkin tällaisessa tapauksessa pyytää työtuomioistuimelta lausunnon työehtosopimuksen määräyksen tulkinnasta työtuomioistuimesta annetun lain 39 §:n mukaisesti.

Oikeusrekisterikeskuksen tilastojen mukaan yleisten tuomioistuinten asiaryhmää ”työntekijän palkkaedut (palkka- ja muut työntekijälle työsuhteesta johtuvat saavat)” koskevia riita-asioiden tuomioita on annettu käräjäoikeuksissa vuosina 2018-2021 noin 300-400 vuodessa ja yhteensä 1 503. Vastaava määrä samana ajanjaksona hovioikeuksissa on ollut 157 ratkaisua. Palkkausta koskevia riita-asioita on voinut tilastoitua myös muihin asiaryhmiin.

Alipalkkausta voidaan tarkastella myös rikosasioiden kautta. Verohallinnon selvityksen² mukaan erilaisia työsyryntää ja kiskonnantapaista työsyryntää koskevia rikosilmoituksia tehdään varsin vähän, kumpaakin rikosnimikettä alle sata vuodessa. Saman selvityksen mukaan käräjäoikeudet ovat antaneet tarkasteluajanjaksona yhteensä 18 lainvoimasta rikosasioiden ratkaisua, jotka ovat koskeneet alipalkkausta. Lisäksi käräjäoikeudet ovat antaneet 12 ratkaisua, joista on valitettu hovioikeuteen. Lainvoimaisissa tapauksissa syyte on hylätty yhdeksässä tapauksessa ja hyväksytty yhdeksässä tapauksessa. Yhteenvetona hylätyistä syyteistä on todettu, että ne ovat hyvin heterogeeninen joukko oikeustapauksia. Tekijöistä merkittävä osa on ollut suomalaisia. Hylätyt tapaukset kuvastavat alipalkkaustapausten näytön hankkimisen vaikeutta sekä myös oikeudellisen arvioinnin haasteita. Syyksi lukevissa tuomioissa tapauksien vakavuusasteet ovat vaihtelevia. Pääsääntöisesti niissä on kuitenkin kyse liian matalista peruspalkoista sekä maksamattomista ilta- ja viikonloppulisistä. Verohallinnon selvityksen mukaan tapauksia yhdistävät muun muassa seuraavat seikat: kaikki uhrat olivat ulkomaalaisia ja myös pääosa tekijöistä oli ulkomaalaisia.

Työsuojeluviranomaisen hallinnolliset valvonta- ja muut toimenpiteet pyrkivät vaikuttamaan moninaisesti eri työelämän toimijoihin: osa vaikuttamisen kohteista saavutetaan riskiperusteisesti kohdennetulla työsuojeluvalvonnalla, toiseen segmenttiin tehoa paremmin monikanavainen viestintä. Muulla vaikuttamisella on pyritty valvontakohteiden toiminnan muuttamisen ohella myös lisäämään yritysten ja työntekijöiden tietoisuutta lainsäädännöstä sekä osallistumaan aktiivisesti yhteiskunnalliseen keskusteluun reilumman työelämän saavuttamiseksi. Lisäksi muulla vaikuttamisella on varmistettu, että työnantajat saavat tietoa työelämän pelisääntöihin liittyvistä velvoitteistaan helposti ja ymmärrettävässä muodossa.

² Ulkomaalaisten alipalkkaus harmaan talouden ilmiönä Suomessa – oikeustapausanalyysi, selvitys 5/2020.

Työsuojelun vastualueiden kokonaisresurssi vuonna 2021 oli 414 henkilötyövuotta. Tarkastajahenkilötyövuosia tästä oli 290. Tiettyyn asiakokonaisuuteen kohdennettua tarkastajaresurssia ei voida suoraan mitata, sillä yksittäisellä tarkastuksella käsitellään useita eri asiakokonaisuuksia, vaikka tarkastuksen pääpaino olisikin tietyssä teemassa. Vuonna 2021 työsuojelun vastualueet saivat 15 henkilön lisäresurssin ulkomaalaisvalvontaan, josta osa kohdentuu myös palkkauksen valvontaan. Ulkomaalaisvalvontaan kohdennettu lisäresurssi on mahdollistanut työsuhteen ehtoihin liittyvän valvonnan lisäämisen työskentelyoikeuden varmistamisen ohella. Vuodelle 2022 työsuojeluviranomaisten tulostavoitteisiin on kirjattu, että ulkomaisen työvoiman työperäisen hyväksikäytön valvontaan saadut lisäresurssit kohdennetaan erityisesti ulkomaiden työntekijöiden työsuhteen vähimmäisehtojen valvontaan sekä lähetettyjen työntekijöiden valvontaan.

Työsuojelutarkastuksia tehtiin vuonna 2021 yhteensä 20 268. Toimintaohjeita eri asioista annettiin tarkastuksilla yhteensä 34 163 ja kehotuksia 4 912. Työsuojeluviranomainen teki velvoittavia hallintopäätöksiä eri asiaryhmissä 163 ja tuomitsi uhkasakon maksettavaksi 33 tapauksessa. Covid 19 –pandemia vaikutti merkittävästi työsuojeluvalvonnan määrään ja erityisesti ulkomaalaisvalvontaan, sillä ulkomaalaisen työvoiman maahantulo vaikeutui pandemian myötä. Vuonna 2021 noin kolmannes viranomaisaloitteisen valvonnan kokonaismäärästä kohdennettiin pirstaloituvan työelämän ilmiön valvontaan. Asiakokonaisuus kattaa työsuhteen ehtoihin liittyvän valvonnan lisäksi ajo- ja lepoaika-, tilaajavastuu- sekä ulkomaalaisvalvonnan. Työsuohdevalvonnan osuus oli noin 1 500 tarkastusta, ulkomaalaisvalvonnan noin 1 300 ja lähetettyjen työntekijöiden valvonta 250 tarkastusta. Pirstaloituvan työelämän viranomaisaloitteisesta valvonnasta käytetään työsuohdehankkeisiin noin puolet henkilötyökuukausista. Valvontaa kohdennetaan myös asiakkailta tulleiden yhteydenottojen perustella. Työsuhteen ehtoihin tai palkkaukseen liittyvät asiat voivat nousta esille myös työolosuhteisiin keskittyvien tarkastusten aikana. Työsuojeluviranomaisen valvontahavaintojen perusteella tyypillisiä toimialoja, joissa esiintyy palkanmaksuun liittyviä epäkohtia, ovat muun muassa majoitus- ja ravitsemisala, rakennusala, siivousala sekä maaseutuelinkeinot.

Työsuojeluviranomaisen valvontakäytännössä yleissitovan työehtosopimuksen noudattamatta jättämisestä palkan maksun osalta on annettu työsuojelutarkastajan toimintaohjeita 1 116 kertaa vuosina 2019-2021 eli noin 400 kertaa vuositasona. Sisällöllisesti valvontahavainnot koskevat työehtosopimuksen vähimmäistason ja peruspalkkauksen noudattamisessa ilmeneviä puutteita, mutta tyypillistä ja usein toistuvaa on myös erilaisten peruspalkan lisien, kuten yli- ja sunnuntai-työn korvaamisessa ilmenevät puutteet. Lisäksi palkanmaksuun liittyviä toimintaohjeita on annettu erikseen esimerkiksi lähetettyjen työntekijöiden palkkauksesta sekä yli- ja sunnuntai-työn korvaamisesta. Tällaisia toimintaohjeita annettiin vuosina 2019-2020 yhteensä 367. Valvontahavainnot koskevat pääasiassa ulkomaalaisen työvoiman käyttöä. Tilanteissa on tyypillistä, että palkkauksen lisäksi epäkohtia ilmenee myös muiden työsuhteeseen kytkeytyvien ja valvontaa mahdollistavien asiakirjojen laatimisessa. Valvontatietojärjestelmän mukaan esimerkiksi palkkalaskeman antamisesta on vuonna 2019 annettu velvoitteita 388 kertaa ja vuonna 2020 257 kertaa. Tyypillistä on lisäksi, että työaikakirjanpidon ja muiden työaika-asiakirjojen laatimisessa ilmenee puutteita tai niitä ei ole laadittu lainkaan, mikä vaikeuttaa varsinaisen palkkauskasian valvontaa. Työaikakirjanpitoa koskevista epäkohdista annettiin toimintaohjeita tai kehotuksia vuosina 2019-2021 noin 2 600 kertaa.

Työsuojeluvälvonnassa havaittiin vuonna 2021 runsaasti puutteita ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisessa. Vuoden 2021 tarkastuksista epäkohtia havaittiin erityisesti yleissitovan työehtosopimuksen mukaisen palkkauksen noudattamisessa. Lähes puolella niistä tarkastuksista, joissa tätä asiaa arvioitiin, havaittiin korjattavaa. Eniten puutteita havaittiin rakennus- ja ravintola-aloilla, joissa molemmissa niitä ilmeni noin 65 prosentilla

tarkastuksista. Myös maatalousalalla palkanmaksun epäkohtia havaittiin lähes 50 prosentilla niistä tarkastuksista, joilla asiaa oli valvottu.³

Lähetettyjen työntekijöiden työehtojen valvonnassa kehoituksia on annettu muun ohella syrjinnän kieltä, työaikakirjanpitoa ja työvuoroluetteloa koskevissa asioissa. Toimintaohjeita ja kehoitusta koskeva menettely ei pääsääntöisesti poikkea suomalaisten työnantajien valvonnasta. Lähettävien yritysten osalta erityisesti lyhytkestoisien lähettämisen tilanteissa kehoitusmenettelyn toimeenpanossa voi kuitenkin olla haasteita. Lähetettyjen työntekijöiden kohdalla asiakkaan pyynnöstä tapahtuva valvonta on harvinaista. Työsuojeluviranomainen saakin vihjeitä valvonnan suuntaamiseen myös muilta tahoilta. Lähetettyjen työntekijöiden valvonnassa on kiinnitetty huomiota työntekijöiden haastatteluun tarkastuksen yhteydessä, jotta sovittujen työehtojen ja työaikojen toteutumisesta saataisiin tietoa.

Isossa osassa työsuojeluvilvontaan raportoiduissa syrjintätapauksissa epäedullinen asema koskee palkkausta. Esimerkiksi vuonna 2020⁴ syrjinnän kieltä valvottiin noin 430 ulkomaisen työvoiman valvontaan liittyvällä tarkastuksella. Syrjintää alkuperän, kielen tai kansalaisuuden perusteella palkanmaksussa tai muissa vähimmäisehdoissa havaittiin lähes 60 tarkastuksella. Yhdenvertaisuuslain mukaisen syrjinnän kiellon rikkomisesta on annettu kehoituksia vuosina 2019-2021 45. Yhdenvertaisuuslain valvonnassa on tavallista, ettei todellista palkkavertailua pystytä tekemään, koska työpaikan työaika-asiakirjat ovat puutteellisia.

Työsopimuslain 2 luvun 10 §:n säännöksen valvonnasta työsuojeluviranomaiselle ei ole muodostunut soveltamiskäytäntöä, koska tilanteita, joissa palkasta ei olisi sovittu, voidaan pitää erittäin harvinaisina.

Työsuojelutarkastus voi johtaa toimintaohjeiden ja kehoitusten antamisen lisäksi siihen, että työsuojeluviranomainen ilmoittaa rikosepäilystä poliisille esitutkintaa varten. Työsuojeluviranomainen teki 403 ilmoitusta poliisille eri rikosnimikkeistä vuonna 2021. Työsuojeluviranomaisen poliisille tekemien ilmoitusten lukumäärä vaihtelee palkkaukseen liittyvissä rikosnimikkeissä. Työsyrjintä rikosnimikkeellä poliisille tehtyjä ilmoituksia oli vuonna 2019 12 ja kiskonnantapainen työsyrjintä rikosnimikkeellä 3. Vuonna 2020 vastaavat lukumäärät olivat 22 ja 4 sekä vuonna 2021 34 ja 10. Sama ilmoitus voi sisältää useampia tekoja ja rikosnimikkeitä. Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuutta poliisille on selostettu tarkemmin jaksossa 2.5.

Työsuojeluviranomainen antaa lisäksi ohjausta ja neuvontaa työelämän lainsäädännön noudattamisesta eri osapuolille. Tyypillisesti neuvontaa annetaan työsuojeluviranomaisen valtakunnallisessa puhelinpalvelussa tai sähköpostitse. Vuonna 2021 tällaisia yhteydenottoja tehtiin noin 36 500. Yhteydenottoista noin 20 000 tuli puhelinpalveluun. Näistä 61 % (12 200) koski tavalla tai toisella työsuhteasioita. Valtakunnallisesti työsuojeluviranomainen käyttää resursseja ohjaukseen ja neuvontaan noin 14 henkilötyövuotta. Työsuojeluviranomaisen valvontatietojärjestelmään kirjataan yksilöityyn työnantajaan liittyvät yhteydenotot. Tällaisia yhteydenottoja oli 8 735 vuonna 2021. Yhteydenottoista noin 2 800 liittyi työsuhteeseen ja näistä 564 erityisesti palkkaukseen. Palkkaukseen liittyvistä tapauksista 171 johti ainakin johonkin työsuojeluvilvonnan jatkotoimenpiteeseen kuten esimerkiksi tarkastukseen tai selvityspyynnön lähettämiseen.

³ Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2021, Työsuojeluhallinnon julkaisu 3/2022.

⁴ Yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon valvonta työelämässä vuonna 2020, Työsuojeluhallinnon julkaisu 3/2021.

2.5 Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus poliisille

Hallinnollisten valvontatoimenpiteiden lisäksi työsuojeluviranomaisella on velvollisuus tehdä tarvittaessa ilmoitus poliisille epäilyistä työririkoksista. Työsuojeluviranomaiselle on säädetty ilmoitusvelvollisuus poliisille, jos valvonnan perusteella syntyy todennäköisiä perusteita epäillä esimerkiksi rikoslain 47 luvun mukaista työsyRJintäririkosta tai kiskonnantapaista työsyRJintää. Työsuojelutarkastajan tulee harkita, onko kyseessä rikoksen tunnusmerkistön täyttävä teko ja rikosepäilytapauksessa saattaa asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi.

Valvontalain 50 §:n mukaan, jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa tai rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 tai 3 a §: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 sekä 44 luvun 1 §:n 1 momentin 3 ja 9 kohdassa tarkoitettujen tekojen osalta vain sellaisia, joissa on menetelty työsuhteen vähimmäisehtoja tai työnteon turvallisuutta ja terveellisyyttä koskevien säännösten vastaisesti taikka joissa on kyse työsuojeluviranomaisen valvottavana olevasta teknisestä laitteesta. Ilmoitus voidaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä.

Pykälän 2 momentin mukaan pykälän 1 momentissa tarkoitettua ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaa tekoa koskevassa esitutkinnassa on työsuojeluviranomaiselle varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Syyttäjän on varattava työsuojeluviranomaiselle tilaisuus lausunnon antamiseen ennen syyteharkinnan päättämistä. Asiaa tuomioistuimessa suullisesti käsiteltäessä työsuojeluviranomaisella on läsnäolo- ja puheoikeus.

Nykyisin työsuojeluviranomaisella on velvollisuus tehdä ilmoitus muun muassa rikoslain 25 luvussa säädetystä ihmiskaupparikoksesta sekä rikoslain 47 luvussa rangaistavaksi säädettyistä teoista, joihin lukeutuu muiden ohella työsyRJintä ja kiskonnantapainen työsyRJintä. Voimassa olevan valvontalain 50 §:n mukaan työsuojeluviranomaisella ei ole velvollisuutta tehdä ilmoitusta poliisille esitutkintaa varten rikoslain 36 luvun sisältämistä kiskonta- ja petosrikoksista. Rikoslain 47 luvun mukaisten tekumuotojen osalta rikoksena rangaistavaksi tulevaan alipalkkaukseen liittyy siis vahvasti kielletyn syrjinnän elementti. TyösyRJinnän ja kiskonnantapaisen työsyRJinnän kohdalla teon tulee täyttää myös syrjinnän tunnusmerkistö eli perustua laissa mainittuun syrjintäperusteeseen. Tällöin henkilö asetetaan muita epäedullisempaan asemaan jonkin rangaistussäännöksissä mainitun perusteen, kuten kansallisuutensa tai etnisen alkuperänsä perusteella.

Esimerkiksi rikoslain 36 luvussa säädetyn törkeän kiskonnan ja 47 luvun mukaisen kiskonnantapaisen työsyRJinnän tunnusmerkistöt ovat varsin samankaltaiset, mutta törkeässä kiskonnassa ei tekoon edellytetä sisältyväksi syrjintäelementtiä, jolloin sen tunnusmerkistö voisi täytyä tapauksissa, joissa kiskonnantapaisen työsyRJinnän tunnusmerkistö ei syrjintäasetelman puuttuessa täytyisi. Työsuhteeseen ja alipalkkaukseen liittyvästä törkeästä kiskonnasta on myös tähänkin mennessä tuomioistumissa annettu tuomioita⁵. Alipalkkaukseen liittyvissä tapauksissa

⁵ Ks. esim. Helsingin HO R 14/2516 ja Turun HO R 13/1070. Viimeksi mainitussa tuomiossa oli kyse turvapaikanhakija-asemassa olleiden ulkomaalaisten työskentelystä ravintolassa ja lihakaupassa. Törkeäksi kiskonnaksi katsotuissa tapauksissa hovioikeus katsoi työnantajan hankkineen itselleen taloudellista etua, joka oli selvästi epäsuhteessa vastikkeeseen laiminlyömällä maksaa työntekijöille lainmukaista palkkaa.

ei ole tietävästi tähän saakka tuomittu työnantajatahoa tuomioistuintasolla petoksesta tai törkeästä petoksesta⁶.

Työsuojeluviranomaisen toiminnassa on havaittu, että epäedullisen aseman ja syrjintäperusteen välisen syy-yhteyden toteennäyttäminen voi tietyissä alipalkkaukseen liittyvissä tilanteissa olla haastavaa. Tällaisesta voi olla kyse esimerkiksi tilanteessa, jossa yrityksen kaikki työntekijät ovat ulkomaalaisia ja vain osa heistä saa liian pientä palkkaa. Alipalkkauksen ja syrjintäperusteen välinen syy-yhteys voi olla tällöin vaikeasti osoitettavissa. Tästä johtuen moni alipalkkaustapaus voi jäädä vaille tuomioistuinkäsittelyä joko poliisin tekemän esitutkinnan rajoittamispäätöksen tai syyttäjän syyttämättäjäätämispäätöksen takia.⁷

Tuomioistuinvaiheessa monissa ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön liittyvissä tapauksissa vastaajaa ei ole syytetty törkeästä kiskonnasta vaan kiskonnantapaisesta työsyrynnästä. Tällöin syytesidonnaisuus estää asian arvioinnin törkeäksi kiskonnaksi, sillä kiskonnantapaista työsyryntää koskevan syytteen teonkuvas useinkaan ei täytä kyseisen rikoksen kaikkia tunnusmerkkejä. Tunnusmerkistöjen välinen rajanveto tuleekin tehdyksi jo esitutkinnassa ja syyteharkinnassa, jos tapausta ei lainkaan tutkita törkeänä kiskontana tai jos syyte nostetaan vain kiskonnantapaisesta työsyrynnästä.⁸

Nyt ehdotettava työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden laajennus kiskonta- ja petosrikkosiin edistäisi havaittujen alipalkkaustilanteiden kohdalla sitä, että esitutkinnassa otettaisiin huomioon alusta alkaen nykyistä laajemmin tapaukseen mahdollisesti soveltuvat rikostunnusmerkistöt.

Työsuojeluviranomaisella on toimivalta antaa kannanotto tai lausunto poliisille ja syyttäjälle valvontalain 50 §:n mukaisista rikostunnusmerkistöistä. Esimerkiksi törkeimmissä tapauksissa, joissa tutkintanimikkeenä on törkeä ihmiskauppa, saattaa toissijaisia rangaistusvaatimuksia olla useampia (muun muassa ihmiskauppa, törkeä kiskonta ja kiskonnantapainen työsyryntä). Työsuojeluviranomaisen toimivallan laajentaminen koskemaan rikoslain 36 luvun mukaisia kiskonta- ja petosrikkosia edistäisi tapausten selvittämistä, kun työsuojeluviranomaisella olisi mahdollisuus lausua työlainsäädännön valossa mahdollisimman monen käsiteltävänä olevan rikosnimikkeen osalta. Ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen kiskonta- ja petosrikkosiin edistäisi viranomaisen asiantuntemuksen tehokasta hyödyntämistä rikosprosessin eri vaiheissa.

Edellä mainittujen seikkojen johdosta ehdotetaan valvontalain 50 §:n 1 momentin mukaista työsuojeluviranomaisen velvollisuutta tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten laajennettavaksi siten, että viranomaisen ilmoitusvelvollisuus koskisi jatkossa myös rikoslain 36 luvun 1 ja 2 §:n mukaisia petosrikkosia sekä 6 ja 7 §:n mukaisia kiskontarikkosia.

2.6 Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus sisäilmastoasiassa

Työturvallisuuslaki ja työsuojelun valvontalaki

⁶ Esimerkiksi Tilastokeskuksen julkaisussa Syyttäjän teonkuvasaineisto – törkeät pahoinpitelyt, raiskaukset ja törkeät petokset (Työpaperi 1/2020) ei vuodelta 2019 ei ole tunnistettu petostapauksia, joiden tunnusmerkistössä olisi ollut kyse työnantajan työntekijälleen maksamasta alipalkasta.

⁷ Ulkomaalaisten alipalkkaus harmaan talouden ilmiönä Suomessa – oikeustapausanalyysi, Selvitys 5/2020. Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, s. 16 ja 18-19.

⁸ Kimpimäki, Minna, 2021. Ulkomaisten työntekijöiden hyväksikäyttö: ihmiskauppa, kiskonnantapaisista työsyryntästä vai alipalkkausta? Lakimies 5/2021, s. 785-811.

Työturvallisuuslain (738/2002) 8 §:ssä säädetään työnantajan yleisestä huolehtimisveloitteesta. Kyseisen säännöksen mukaan työnantajan vastuulla on tarpeellisilla toimenpiteillä huolehtia työntekijöidensä turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Työnantajan huolehtimisveloitteen käytännön toteutus tapahtuu työturvallisuuslain 10 §:ää hyödyntäen. Kyseisen säännöksen mukaan työnantajan on työn ja toiminnan luonne huomioon ottaen riittävän järjestelmällisesti selvitettävä ja tunnistettava työstä, työajoista, työtilasta, muusta työympäristöstä ja työolosuhteista aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät. Mikäli näitä haitta- ja vaaratekijöitä ei voida poistaa, työnantajan on arvioitava niiden merkitys työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle. Työnantajan vastuusta koskien työpaikan rakenteellista turvallisuutta sekä muun muassa kemiallisia ja biologisia tekijöitä säädetään tarkemmin työturvallisuuslain 5 luvussa.

Työturvallisuuslaki sisältää säännöksen, joka koskee rakennuksen omistajan, muun haltijan tai vuokranantajan velvollisuuksia. Lain 61 §:n mukaan rakennuksen omistajan, muun haltijan ja vuokranantajan on osaltaan sallittava, että työnantaja suorittaa tämän lain edellyttämät korjaukset tai muutokset, milloin rakennuksessa tai sen osassa omistajan tai muun haltijan suostumuksella vuokrasopimuksen perusteella suoritetaan sellaista työtä, johon tätä lakia sovelletaan. Pykälä tulee sovellettavaksi silloin, kun lain piiriin kuuluvaa työtä suoritetaan vuokrasopimuksen perusteella vuokratuissa tiloissa. Pykälän perustelujen mukaan pykälässä mainittu muu haltija on esimerkiksi liikehuoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden omistaja.

Työsuojelun valvontalain 49 §:ssä säädetään työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta toiselle viranomaiselle eräissä asiaryhmissä. Nykyisellään kyseinen velvollisuus liittyy ainoastaan tuotteiden turvallisuutta sekä yhteistoimintalain rikkomista (1333/2021) koskeviin havaintoihin.

Terveydensuojelulaki

Terveydensuojelulain 26 §:n mukaan asunnon ja muun sisätilan sisäilman puhtauden, lämpötilan, kosteuden, melun, ilmanvaihdon, valon, säteilyn ja muiden vastaavien olosuhteiden tulee olla sellaiset, ettei niistä aiheudu asunnossa tai sisätilassa oleskeleville terveyshaittaa. Asunnossa ja muussa oleskelutilassa ei saa olla eläimiä eikä mikrobeja siinä määrin, että niistä aiheutuu terveyshaittaa.

Terveydensuojelulain 27 §:n 1 momentin mukaan, jos asunnossa tai muussa oleskelutilassa esiintyy melua, tärinää, hajua, valoa, mikrobeja, pölyä, savua, liiallista lämpöä tai kylmyyttä taikka kosteutta, säteilyä tai muuta niihin verrattavaa siten, että siitä voi aiheutua terveyshaittaa asunnossa tai muussa tilassa oleskelevalle, toimenpiteisiin haitan ja siihen johtaneiden tekijöiden selvittämiseksi, poistamiseksi tai rajoittamiseksi on ryhdyttävä viipymättä. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan, jos haitta aiheutuu asuinhuoneiston tai muun oleskelutilan rakennuksen rakenteista, eristeistä tai rakennuksen omistajan vastuulla olevista perusjärjestelmistä, haitan poistamisesta vastaa rakennuksen omistaja, ellei muualla laissa toisin säädetä. Jos terveyshaitta aiheutuu kuitenkin asunnon tai muun oleskelutilan käytöstä, joka ei ole tavanomaista, terveyshaitan poistamisesta vastaa asunnon tai muun oleskelutilan haltija. Kunnan terveydensuojeluviranomainen voi velvoittaa sen, jonka vastuulla haitta on, ryhtymään viipymättä tarvittaviin toimenpiteisiin terveyshaitan ja siihen johtaneiden tekijöiden selvittämiseksi, poistamiseksi tai rajoittamiseksi.

Lain 26 ja 27 §:ssä mainituksi muuksi oleskelutilaksi katsotaan terveydensuojelulain 13 §:n ilmoitusvelvolliset julkiset kokoontumistilat ja muut pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettut tilat. Tyypillisesti tällaisessa tilassa henkilömäärä on tilojen kokoon nähden asuntoja suurempi ja niissä oleskelee muitakin kuin työntekijöitä (esimerkiksi päiväkodit, koulut ja palveluasunnot).

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Rakentamista koskeva peruslaki on maankäyttö- ja rakennuslaki. Lain 166 § koskee rakennuksen kunnossapidon valvontaa. Kyseisen pykälän mukaan rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Jos rakennuksen kunnossapitovelvollisuus laiminlyödään, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen korjattavaksi tai sen ympäristön siistittäväksi. Jos rakennuksesta on ilmeistä vaaraa turvallisuudelle, tulee rakennus määrätä purettavaksi tai kieltää sen käyttäminen. Ennen korjauskehotuksen antamista rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen omistajan esittämään rakennusta koskevan kuntotutkimuksen terveellisyyden tai turvallisuuden johdosta ilmeisen välttämättömien korjaustoimenpiteiden selvittämiseksi.

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n nojalla päätöksellään velvoittaa niskoittelijan oikaisemaan määräajassa sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Parhaillaan on käynnissä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, jonka valmistelusta vastaa ympäristöministeriö. Rakentamislakiehdotuksella kumottaisiin nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain rakentamista koskevat pykälät ja muutettaisiin jäljelle jäävän kokonaisuuden nimi alueidenkäyttölaiksi. Uutta rakentamislakia koskevassa ehdotusluonnoksessa kunnan rakennusvalvonnan toimivaltuudet on esitetty pitkälti samankaltaisina kuin mitä voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:ssä säädetään. Tämän hetkisen arvion mukaan uusi laki voisi tulla voimaan vuoden 2024 alusta alkaen.

Nykytilan arviointia

Rakennusten sisäilmastoon liittyvissä kosteus- ja homevauriutilanteissa on kohteita, joissa on useampi toimivaltainen viranomainen ja tällaisissa tapauksissa eri viranomaisten toimenpiteet voivat kohdistua eri tahoihin. Tällaisia kohteita ovat esimerkiksi koulut, päiväkodit ja sairaalat, joissa on sekä työntekijöitä että asiakkaita. Hallintolain (434/2003) 10 §:n mukaan viranomaisten on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Työsuojeluviranomaiset valvovat työturvallisuuslain ja sen nojalla annettujen alemman asteisten säädösten noudattamista. Työturvallisuuslaki rakentuu periaatteelle, jonka mukaan nimenomaan työnantajan vastuulla on huolehtia työntekijöidensä turvallisuudesta ja esimerkiksi siitä, että työpaikan työ- ja toimitilat täyttävät työturvallisuuslain ja muiden alemman asteisten työturvallisuussäädösten vaatimukset. Työsuojeluviranomainen voi siis lähtökohtaisesti käyttää toimivaltaansa ja kohdistaa velvoittavat päätöksensä vain työnantajana toimivaan tahoon. Hyvin usein rakennuksen omistaja kuitenkin on 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 viipymättä tarvittaviin toimenpiteisiin muuhun oleskelutilaan liittyvän terveyshaitan ja siihen johtaneiden tekijöiden selvittämiseksi, poistamiseksi tai rajoittamiseksi. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen on taho, jolla on toimivalta velvoittaa rakennuksen kunnossapitoon liittyvien laiminlyöntien ja puutteiden osalta maankäyttö- ja rakennuslain nojalla suoraan rakennuksen omistajaa.

Muille toimivaltaisille viranomaisille tehtäviä ilmoituksia koskevaan valvontalain 49 §:ään ei nykyisellään sisälly työsuojeluviranomaisen velvollisuutta tehdä rakennuksen kunnossapidon laiminlyöntiin liittyviä ilmoituksia muille toimivaltaisille viranomaisille. Esityksessä ehdotetulla ilmoitusvelvollisuudella tehostettaisiin ja yhdenmukaistettaisiin tiedonkulkua toimivaltaisille viranomaisille tilanteissa, joissa työsuojeluvalvonnassa on havaittu viitteitä siitä, että rakennuksen omistaja ei ole todennäköisesti huolehtinut muualla lainsäädännössä vastuulleen säädettyistä rakennuksen kunnossapitoon liittyvistä velvoitteista.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tehostaa työntekijöiden palkkausta koskevien säännösten noudattamista työmarkkinoilla ja turvata työntekijöiden asemaa laajentamalla työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltuuksia. Suomalaisen työelämän on toimittava vastuullisesti ja reilujen pelisääntöjen mukaisesti. 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 sosiaali- ja vakuutusmaksuja. Lisäksi työnantajat, jotka laiminlyövät palkanmaksua koskevat velvoitteensa, saavat epäreilua ja perusteetonta kilpailuetua ja taloudellista hyötyä. Siten alipalkkaus vääristää myös kilpailua.

Ehdotetun työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden kunnan terveydensuojeluviranomaiselle ja rakennusvalvontaviranomaiselle tavoitteena on tehostaa ja yhdenmukaistaa tiedonkulkua toimivaltaisten viranomaisten välillä ja tällä tavoin osaltaan edistää sisäilma-asioista aiheutuvien terveyshaittojen korjaamista rakennuskannassa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 13 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kehoitus voitaisiin antaa asiassa, joka koskee työnantajan velvollisuutta maksaa vähintään lain ja yleissitovan työehtosopimuksen mukaista palkkaa, jonka peruste ja määrä ovat yksiselitteisesti todettavissa. Kehotus voitaisiin muiden vastaavien asioiden tapaan antaa tilanteissa, joissa palkan maksamatta jättämisestä johtuva haitta on vähäistä suurempi.

Viranomaisen toimivallan käytön tulee olla laissa selkeästi määriteltyä. Ehdotuksen perusteella työsuojeluviranomaisen olisi mahdollista velvoittaa korjaamaan palkkauksessa havaittuja epäkohtia sellaiselle palkan määräytymisen yksiselitteiselle tasolle, joka ei edellytä työehtosopimuksen varsinaista tulkintaa. Kehotusmenettelyssä työsuojelutarkastajan tai työsuojeluviranomaisen ei ole tarkoitus määrittää eikä vahvistaa henkilön täsmälleen oikeaa palkkatasoa, mikäli työehtosopimuksen palkkamääräykset ovat tulkinnanvaraisia. Eri alojen työehtosopimusten palkkausjärjestelmien rakenteesta ja selkeydestä riippuu, miten yksiselitteistä palkkatasoa työsuojeluvalvonnassa on mahdollista edellyttää.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on turvata työsuojelun valvontalain mukaisin menetelmin palkkauksen vähimmäistason toteutumista ja näin osaltaan toteuttaa perustuslain 18 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta huolehtia työvoiman suojelusta. Työsuojeluviranomaisen

toimivallan laajentaminen tuo palkka-asioiden valvontaan uuden matalan kynnyksen oikeusturva-keinon, jonka tarkoituksena on havaittujen epäkohtien korjaaminen.

Voimassa olevan sääntelyn tapaan työsuojeluviranomaisen toimivalta valvoa työehtosopimusten noudattamista ei koskisi niitä työnantajia, jotka noudattavat työehtosopimusta työehtosopimuslain mukaisen sidonnaisuuden perusteella eli normaalisitovana.

Alipalkkaukseen puuttumiseksi työsuojelun valvontalain 50 §:n 1 momentin mukaista työsuojeluviranomaisen velvollisuutta tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten ehdotetaan laajennettavaksi siten, että viranomaisen ilmoitusvelvollisuus koskisi jatkossa myös rikoslain 36 luvun 1 ja 2 §:n mukaisia petosrikoksia sekä 6 ja 7 §:n mukaisia kiskontarikoksia.

Samassa yhteydessä työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuutta muille viranomaisille ehdotetaan laajennettavaksi siten, että viranomaisen ilmoittaisi valvonnassa esille tulleista rakennusten sisäilmastoon ja kunnossapitoon liittyvistä epäkohdista kunnan terveydensuojelu- ja rakennusvalvontaviranomaisille. Ilmoitus voitaisiin kuitenkin jättää tekemättä, jos se olisi ilmeisen tarpeetonta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen.

Yritysten lukumäärä Suomessa oli vuonna 2020 yhteensä 368 600 (Tilastokeskus, yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto⁹). Sellaisia yrityksiä, jotka toimivat myös työnantajina on Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan noin 90 000. Suuria yrityksiä, jotka työllistävät vähintään 250 henkilöä on Suomessa noin 650. Keskisuuria, 50-249 henkeä työllistäviä yrityksiä on noin 3 000, ja 10-49 henkilöä työllistäviä pienyrityksiä on noin 17 000. Alle 10 työntekijää työllistäviä mikroyrityksiä on arviolta 60 000—70 000.

Suomen Yrittäjien raportin¹⁰ mukaan työehtosopimukseen työehtosopimuslain perusteella sidottuja järjestäytyneitä työnantajayrityksiä on noin 20 000. Tämä ryhmä noudattaa työehtosopimusta normaalisitovana. Järjestäytymättömiä yrityksiä, jotka ovat velvollisia noudattamaan työehtosopimusta työsopimuslain yleissitovuussäännöksen perusteella, on noin 50 000. Lisäksi 20 000 yritystä on sellaisia, joiden toiminta ei ole minkään alan työehtosopimuksen piirissä. Yleistä työehtosopimuksettomuus on toimialoilla, joilla on vähän yrityksiä ja työntekijöitä sekä toisaalta uusilla ja uudehkoilla ammattialoilla. Myös korkeasti koulutettujen ammattialoilla on vähemmän työehtosopimuksia kuin muilla työntekijäryhmillä.

Työsuojeluviranomaisen asialliseen toimivaltaan ei kuulu valvoa niitä työnantajia, jotka noudattavat työehtosopimusta normaalisitovana. Sääntelyn potentiaalisena kohderyhmänä ja vaikutusten kohteena ovat edellä todetut järjestäytymättömät työnantajat sekä työnantajat, joiden teettämää työtä ei koske mikään työehtosopimus. Vaikutus viimeksi mainittuun ryhmään ei kuitenkaan ole olennainen, koska palkasta miltei aina sovitaan, eikä työsopimuslain 2 luvun 10 § tule sovellettavaksi.

⁹ https://www.stat.fi/til/yrti/2020/yrti_2020_2021-12-16_tie_001_fi.html, 10.5.2022.

¹⁰ Suomen yleissitovuusjärjestelmä ja perusoikeudet. Keskusteluasiakirja. Suomen Yrittäjät ry. 15.2.2017.

Työsuojeluviranomainen suuntaa valvontaansa eri kokoisiin yrityksiin riskiperusteisesti. Työsuojeluvalvonnan kohdentumista seurataan valvottavien työskentelypaikkojen koon perusteella, jolloin kukin työnantajan toimipiste on erillinen valvontakohte. Työsuojeluvalvonnasta hieman yli puolet kohdentuu alle 10 henkilöä, noin kolmannes 10-49 henkilöä, noin 10 % 50-249 henkilöä ja loput noin 2 % yli 250 henkilöä työllistäviin valvontakohteisiin. Yrityksen koko ei vaikuta tarkastuksen ennakoasialistaan eikä asioiden käsittelyn tasoon. Työsuojelutarkastuksen pituuteen vaikuttaa erityisesti havaittujen lainvastaisten oloilojen määrä, mutta myös esimerkiksi työpaikan osastojen tai erilaisten henkilöstöryhmien määrä. Yhteen tarkastukseen työpaikalla käytetty aika oli vuonna 2021 keskimäärin 1,2 tuntia. Asiakirjojen perusteella tehtävien tarkastusten eli käytännössä selvityspyyntöön vastaamisen kestosta yrityksen kannalta ei ole saatavissa tietoa.

Työsuojeluviranomaisen valvontahavaintojen perusteella tyypillisiä toimialoja, joissa esiintyy palkanmaksuun liittyviä epäkohtia, ovat muun muassa majoitus- ja ravitsemisala, rakennusala, siivousala sekä maaseutuelinkeinot. Esimerkiksi vuonna 2021 rakennusalalle suunnatuissa tarkastuksissa erilaisia palkkaukseen liittyviä asioita käsiteltiin noin 1 000 kertaa ja majoitus- ja ravitsemisalalla noin 1 500 kertaa.

Esityksen ei arvioida aiheuttavan yrityksille sääntelytaakkaa uuden lainsäädännön noudattamisvelvollisuudesta seuraavina kustannuksina. Kehotusmenettelyn laajentaminen palkkausta koskeviin asioihin ei tuo uusia velvollisuuksia työnantajana toimiville yrityksille. Vaikka esityksen perusteella viranomaisen voi velvoittaa yrityksen maksamaan jatkossa tiettyä palkkaa, sääntely tähtää lain mukaisen tilanteen luomiseen ja laillisen vähimmäispalkan noudattamiseen. Jonkin verran kustannuksia yrityksille voi kuitenkin aiheutua työsuojeluviranomaisen kehoitusprosessiin osallistumisesta ja selvityspyyntöihin ja kuulemisiin vastaamisesta.

Esityksellä tavoitellaan myös alipalkkauksesta seuraavan harmaan talouden vähenemistä. Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 2 §:n 3 kohdassa harmaaksi taloudeksi on määritelty muun muassa organisaation toiminta, josta aiheutuvia lakisääteisiä veloituksia laiminlyödään verojen tai lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen suorittamisen välttämiseksi. Palkka-asioiden työsuojeluvalvonnan tehostaminen ja kehoitusmenettelyllä tavoiteltava palkkauksen epäkohtien korjaaminen vaikuttaa välillisesti siten, että yrityksiltä ja työntekijöiltä kertyvien verotulojen ja työnantajasuoritusten määrä voi kasvaa. Eromääräisiä arvioita ei kuitenkaan ole mahdollista laskea. Ehdotus toimii tässä mielessä lisänä yhdessä muiden harmaata taloutta torjuvien toimenpiteiden kanssa. Pidemmällä aikavälillä työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksien laajentuminen voi vaikuttaa myös ennalta estävästi ja ohjaavasti työnantajien toimintaan.

Harmaa talous vaikeuttaa rehellisesti toimivien yrittäjien yritystoimintaa muun muassa painamalla palvelujen hintatason epäterveelle tasolle, vääristämällä kilpailua ja esimerkiksi vähentämällä mahdollisuuksia investointeihin. Ehdotuksella kehoitusmenettelyn laajentamisesta voidaan arvioida olevan positiivisia välillisiä vaikutuksia palkkauksessa lainsäädäntöä ja sovellettavaa työehtosopimusta yleis- tai normaalisitovana noudattavien työnantajien toimintaan. Näiden työnantajien kilpailuasetelma paranee verrattuna niihin työnantajiin, jotka ovat saaneet perusteetonta taloudellista hyötyä palkanmaksuun liittyvillä laiminlyönneillä.

4.2.2 Vaikutukset työelämään

Ehdotetun kehoitusmenettelyn tarkoituksena on turvata työsuojelun valvontalain mukaisin menetelmin palkan maksamista koskevan sääntelyn noudattamista ja näin osaltaan toteuttaa perustuslain 18 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta huolehtia työvoiman suojelusta. Saman

säännöksen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Ehdotuksella voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia henkilön mahdollisuuteen hankkia toimeentulonsa tekemällään työsuhteisella työllä. Ehdotuksella on siten yksittäistapauksessa vaikutuksia työntekijän vähimmäistyöehtojen toteutumiseen.

Tilastokeskuksen Työvoimatutkimuksen mukaan Suomessa oli noin 2,1 miljoonaa palkansaajaa vuonna 2021. Kunnissa vastaavana vuotena työskenteli 425 000 henkilöä, joista 27 prosenttia eli 114 000 oli virkasuhteessa. Valtiolla, valtio-omisteisissa yrityksissä ja yliopistoissa työskenteli noin 148 000 henkilöä.

Suomessa asui vuoden 2018 lopussa vakituisesti lähes 260 000 ulkomaan kansalaista. Ulkomaan kansalaisten osuus oli vuoden 2018 lopussa 4,7 prosenttia koko väestöstä (Tilastokeskus, 2019). Lähetetyt työntekijät eivät ole mukana edellä esitetyissä luvuissa. Aluehallintoviraston tietojen perusteella lähetettyjä työntekijöitä koskevia ennakoilmoituksia Suomessa työskentelevistä tehtiin vuonna 2021 noin 10 000. Edustetuimmat toimialat olivat talonrakentaminen, erikoistunut rakennustoiminta, koneiden ja laitteiden korjaus, huolto ja asennus, muu valmistus sekä maaliikenne- ja putkijohtokuljetus. Ensimmäisissä ilmoituksissa lähetettyjen työntekijöiden lukumääräksi arvioitiin noin 20 000. Eniten lähetettyjä työntekijöitä työskentelee Uudella maalla. Lähetettävien yritysten joukossa on toimijoita, jotka toimivat Suomessa pitkään, jolloin kehotusmahdollisuutta voitaisiin käyttää näissäkin tilanteissa.

Valtakunnallisia työehtosopimuksia on noin 190, joista noin 170 on vahvistettu yleissitoviksi. Työehtosopimusten kattavuudella tarkoitetaan järjestäytyneiden eli työehtosopimukseen työehtosopimuslain perusteella sidottujen työnantajien palveluksessa olevien palkansaajien osuutta valtakunnallisten työehtosopimusten kattamien sopimusalojen kaikista palkansaajista. Työehtosopimusten normaalisitovuuspiiriin kattavuus yksityisellä sektorilla on kaikkiaan 65,2 %¹¹. Tämän verran yksityisellä sektorilla työskentelevistä palkansaajista toimi järjestäytyneiden yritysten palveluksessa vuonna 2017. Työsopimuslain yleissitovuussäännöksen perusteella työehtosopimusten kattavuuden piiriin tuli lisäksi palkansaajia siten, että kaiken kaikkiaan yksityisellä sektorilla työehtosopimusten piirissä oli 83,8 % palkansaajista. Lukumääräisesti heitä oli noin 270 000. Kun julkinen sektori otetaan huomioon, kuului työ- ja virkaehtosopimusten piiriin 88,8 % palkansaajista. Edellä mainittuja lukuja tarkasteltaessa on otettava huomioon, että työehtosopimustoiminnassa on aivan viime aikoina tapahtunut muutoksia. Valtakunnallisista työehtosopimuksista on eräillä toimialoilla siirrytty yrityskohtaiseen sopimiseen työehdoista eli normaalisitovuuden piiriin. Yrityskohtainen työehtosopimus ei voi olla yleissitova.

Ehdotetun sääntelyn potentiaalisessa vaikutuspiirissä ovat edellä todetut työntekijät, joiden työnantaja noudattaa työehtosopimusta työsopimuslain yleissitovuussäännöksen perusteella. Lisäksi on toimialoja, joita ei koske normaali- tai yleissitovana noudatettava työehtosopimus ja palkkaus määräytyy työsopimuksessa sovitun perusteella.

Eri työntekijäryhmistä sääntelyllä voidaan arvioida olevan eniten vaikutusta työntekijäasemassa oleviin palkansaajiin verrattuna toimihenkilöihin.

Ehdotuksella voi olla välillisiä myönteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden toteutumiseen työelämässä. Alipalkkausta on nykyisin mahdollista käsitellä työsuojeluvuonossa syrjinnän kiellon kautta. Niissä tilanteissa, joissa kielletyn syrjintäperusteen ja epäedullisen aseman välillä ei kyetä osoittamaan syy-yhteyttä, nyt ehdotettu palkkausta koskeva kehotus

¹¹ Työehtosopimusten kattavuus vuosina 2017/2018 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:62)

ja rikoslain 36 mukaisten rikosnimikkeiden ilmoittaminen poliisin esitutkintaa voisivat tulla kuitenkin sovellettavaksi.

Työsuojeluviranomaisen valvontahavaintojen perusteella tyypillisiä toimialoja, joissa esiintyy palkanmaksuun liittyviä epäkohtia, ovat muun muassa majoitus- ja ravitsemisala, rakennusala, siivousala sekä maaseutuelinkeinot. Näillä toimialoilla työskentelee myös suhteellisesti eniten ulkomaalaista työvoimaa. Rakennusteollisuus RT:n tuoreimman, vuonna 2019 toteutetun työvoimakyselyn mukaan Uudellamaalla keskimäärin joka kolmas talonrakennusosalalla työskentelevä on ulkomaalainen, muualla maassa vastaavasti joka kymmenes. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan vuonna 2017 kiinteistöjen siivouksen toimialalla ulkomaalaistaustaisten osuus toimialalla työskentelevistä oli noin 27 prosenttia sekä ravintoloiden ja vastaavan ravitsemistoiminnan toimialalla noin 22 prosenttia.

Voidaan arvioida, että suuri riski alipalkkaukselle koskee turvapaikanhakijoita ja paperittomia, jotka oleskelevat Suomessa pitkäaikaisesti. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat työntekijät sellaisista maista, joissa palkkataso on huomattavasti Suomen tasoa alhaisempi. Riskiä nostavat tilanteet, joissa työntekijät ovat valmiita maksamaan Suomen pääsystä, jolloin velka saatetaan kuitata ilmaisella työskentelyllä. Yhtä lailla merkittävä riski alipalkkaukselle koskee niitä ulkomaalaisia henkilöitä, jotka työskentelevät Suomessa vain lyhytaikaisesti ulkomaalaisen yrityksen palveluksessa lähetettynä työntekijänä. Riski on erityisen korostunut, jos kyseessä on pitkä alihankintaketju.¹² Esityksen sisältämällä ehdotuksilla työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden laajentamisesta sekä viranomaisen kehotusmenettelyn laajentamisesta palkkausta koskeviin vähäistä suurempiin laiminlyönteihin voidaan arvioida olevan positiivisia vaikutuksia erityisesti ulkomaalaisten työntekijöiden asemaan Suomen työmarkkinoilla. Esityksellä edistetään yleisemminkin työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua palkkauksen näkökulmasta. Kehotusmenettelyn laajentaminen olisi lisäksi viranomaisten keinovalikoimaan, joiden avulla on mahdollista vaikuttaa palkkauksessa esiintyviin epäkohtiin.

Tilastokeskuksen vuoden 2020 tilastojen mukaan rakennusosalalla työskentelevistä 18–64-vuotiaista palkansaajista noin 89 prosenttia oli miehiä. Majoitus- ja ravitsemisosalalla työskentelevistä taas noin 72 prosenttia oli naisia. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan vuonna 2019 siivousalalla naisia oli 82 prosenttia. Ehdotukseen liittyvien sukupuolivaikutusten osalta voidaan todeta, että valvonnan menettelyn laajentamisen myönteiset vaikutukset kohdistuvat toimialasta riippuen vaihtelevasti enemmän naisiin tai miehiin.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden kokonaisresurssi vuonna 2021 oli 414 henkilötyövuotta. Tarkastajahenkilötyövuosia tästä oli 290. Tiettyyn asiakokonaisuuteen kohdennettua tarkastajaresurssia ei voida suoraan mitata, sillä yksittäisellä tarkastuksella käsitellään useita eri asiakokonaisuuksia, vaikka tarkastuksen pääpaino olisikin tiettyssä teemassa. Tarkastuksia tehtiin vuonna 2021 yhteensä 20 268. Toimintaohjeita tarkastuksilla annettiin 34 163 ja kehoituksia 4 912. Palkkausasioissa tehtyjä valvontatoimenpiteitä on selostettu tarkemmin jaksossa 2.3.

Ehdotettu palkkausta koskeva kehotusmenettely lisää jonkin verran työsuojeluviranomaisen tehtävien määrää. Kehotusmenettely tehostaa palkkausta koskevan sääntelyn toimeenpanoa,

¹² Ulkomaalaisten alipalkkaus harmaan talouden ilmiönä Suomessa – oikeustapa-analyysi, Selvitys 5/2020. Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, s. 4.

koska se, toisin kuin työsuojelutarkastajan toimintaohje, johtaa määrääjassa tapahtuvaan automaattiseen jälkivalvontaan. Toisaalta kehoitusmenettely on työsuojeluviranomaisen käytössä monessa muussakin asialuokassa, joten itse hallintoprosessin omaksumisen ei arvioida aiheuttavan merkittäviä vaikutuksia. Koska kehoitus kuitenkin voi olla viranomaisen velvoittavan päätöksen valmistelutoimenpide, kehoituksen antamisen edellytysten selvittäminen, muotoilu ja muu harkinta edellyttävät palkkausasiassa nykyistä enemmän tarkastajan työpanosta. Vaikutusten suuruusluokka riippuu myös siitä, kuinka paljon nykyisin toimintaohjeen varaan jäävistä valvontatapauksista on jatkossa sellaisia, jotka kuuluisivat ehdotetun kehoitusmenettelyn piiriin. Nykyisin palkkausta koskevia toimintaohjeita annetaan noin 400 vuodessa ja jos arvioidaan, että niistä 20 % olisi vakavuudeltaan sellaisia, jotka kuuluisivat jatkossa kehoitusmenettelyn piiriin, tapauksia olisi vuodessa noin 40 yhteensä viidessä eri aluehallintovirastossa.

Tehtävien määrän lisääntymiseen vaikuttaa myös työnantajan suhtautuminen asiaan. Mikäli kehoituksen tarkoitus lainvastaisen asiantilan korjaamisesta toteutuu sujuvasti, valvontaprosessin kesto ja siihen tarvittava resurssi ei ole merkittävästi erilainen kuin nykyisinkään. Mikäli prosessissa joudutaan etenemään aina velvoittavaan päätöksentekoon ja uhkasakon asettamiseen, sitoo menettely enemmän myös työsuojeluviranomaisen resursseja. Jonkin verran kustannuksia työsuojeluviranomaiselle arvioidaan aiheutuvan myös siitä, että lain voimaantulo edellyttää aluehallintovirastoissa noudatettavien valvontakäytäntöjen suunnittelua ja yhteensovittamista yhdenvertaisuuslain mukaisen syrjinnän kiellon valvontaan.

Työsuojeluviranomaisen valvontatietojärjestelmään kirjataan yksilöityyn työnantajaan liittyvät yhteydenotot. Tällaisia yhteydenottoja oli 8 735 vuonna 2021. Yhteydenotoista noin 2 800 liittyi työsuhteeseen ja näistä 564 erityisesti palkkaukseen. On mahdollista, että työsuojeluviranomaisen tehokkaammat toimivaltuudet lisäävät asiakkaan pyynnöstä tapahtuvaa tarkastustoimintaa palkka-asioissa, kun tietoisuus asiasta lisääntyy tiedottamisen ja muun toiminnan kautta. Myös muut tahot, kuten ammattiliitot, saattavat ohjata yhteydenottoja jatkossa enemmän työsuojeluviranomaiselle.

Ehdotetun sääntelyllä arvioidaan myönteinen vaikutus työsuojeluviranomaisen toimintaan, koska jatkossa sillä olisi tehokkaampi mahdollisuus puuttua havaittuihin epäkohtiin. Työsuojeluviranomaisen vaikuttavuus lisääntyisi palkkausta koskevassa asiassa, mikä on keskeisin työsuhteen vähimmäisehto. Pelkkä työsuojeluviranomaisen toimivallan lisääminen ei kuitenkaan itsessään aikaansaa ehdotuksella tavoiteltavia muutoksia työelämässä, vaan niiden saavuttaminen edellyttää, että työsuojeluviranomainen jatkossakin kohdentaa oma-aloitteista valvontaa riittävässä määrin palkka-asioihin. Tavoitteiden saavuttamiseksi työsuojeluviranomainen voi kohdentaa valvontaresursseja riskialttiimpien toimijoiden tarkastamiseen. Sääntelyn tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa siten myös todennäköisyys, jolla työpaikka joutuu tarkastuksen kohteeksi. Työsuojeluviranomaisten valvonta- ja tarkastusresurssien tehokkaan kohdentamisen kannalta on tärkeää, että valvontaresursseja kohdennettaisiin korkean rikkomisriskin yrityksiin ja toimintaan. Lisäksi ehdotetun sääntelyn pidemmän aikavälin vaikutusta palkan maksamisessa ilmenevien epäkohtien ennalta ehkäisyyn voi parantaa se, jos kohderyhmät tulevat tietoiseksi työsuojeluviranomaisen tehokkaimmista toimivaltuuksista sekä valikoitumisesta työsuojeluviranomaisen kohteeksi.

Tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa myös se, missä määrin työsuojelutarkastuksessa pystytään tunnistamaan sääntelyn noudattamatta jättäminen sekä selvittämään ja tarkastamaan kaikki palkkauksen noudattamisen toteutuksen kannalta olennaiset seikat. Mikäli esimerkiksi työpaikan työaikakirjanpito puuttuu kokonaan tai on puutteellinen, palkkauksen noudattamisen valvonta vaikeutuu. Työsuojeluviranomaisella on toisaalta työsuohdelainsäädännön toimeenpanoon jo nykyisin riittävä osaaminen, mikä edesauttaa sääntelyn tavoitteiden toteutumista. Kuitenkin työ-

suojeluviranomaisen laajennetut velvollisuudet uusia rikosnimikkeitä koskevien ilmoitusten tekemiseen poliisille sekä lausuntojen antamiseen syyttäjälle edellyttävät etenkin sääntelyn voimaantumisen alkuvaiheessa henkilökunnan kouluttamista sekä muun muassa ilmoitusten laadinnassa noudatettavien käytäntöjen suunnittelua.

Ehdotuksen mukaan työsuojeluviranomaisella olisi velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten epäilemästään rikoslain 36 luvun 2, 3, 6 tai 7 §:n tarkoittamasta rikoksesta (petos- ja kiskontarikokset), mikä lisännee jossain määrin tapausten selvittämisen vaatimaa aikaa viranomaisessa. Tulevien ilmoitusten osalta on kuitenkin huomioitava, että ne teot, jotka jatkossa voitaisiin ilmoittaa poliisille esitutkintaa varten epäiltynä kiskontana tai petoksena, ilmoitetaan jo nykyisin usein epäiltynä työsyryntänä tai kiskonnantapaisena työsyryntänä. Lisäksi jatkossa olisi mahdollista tehdä ilmoitus poliisille niistä teoista, joiden osalta nykyisin on katsottu, että alipalkkauksen ja syrjintäperusteen välinen syy-yhteys on vaikeasti osoitettavissa. Muutoksen ei kuitenkaan arvioida merkittävästi lisäävän tehtyjen ilmoitusten varsinaista lukumäärää. Ilmoitusten lukumäärään vaikuttaa myös se, kuinka paljon tarkastustoimintaa suunnataan palkkausta koskevien asioiden valvontaan ja kuinka paljon tarkastuksia tehdään asiakkaan pyynnöstä. Vuosien 2019–2021 aikana ovat työsuojelun vastuualueet esimerkiksi tehneet kaiken kaikkiaan vuosittain yhteensä 4–10 epäiltyä kiskonnantapaista työsyryntää koskevaa ilmoitusta poliisille. Ilmoitusten vuosittainen määrä on vaihdellut eri aluehallintovirastojen kesken. Ilmoitusasiaan liittyvien asiakirjojen laatimiseen kuluva aika ja työmäärä todennäköisesti kuitenkin joissakin tilanteissa kasvaa, koska niissä olisi otettava huomioon useampi vaihtoehtoinen rikosnimike sekä arvioitava asianmukaisesti useiden eri tunnusmerkistöjen täyttymistä.

Lisäksi syyttäjän tulisi varata työsuojeluviranomaiselle tilaisuus lausunnon antamiseen ennen syyteharkinnan päättämistä edellä mainituista rikosnimikkeistä, minkä voidaan arvioida jossain määrin vaikuttavan lausuntoja laativien virkamiesten kokonaistyömäärään. Tähän vaikuttaa myös esimerkiksi poliisin työsuojeluviranomaiselle esitutkinnan aikana tekemät kannanotto-pyyntö. Toisaalta on huomioitava, että jatkossa työsuojeluviranomaiselle toimitettavissa kiskonta- tai petosrikoksiin liittyvissä lausuntopyynnöissä olisi useimmiten kyse tapauksista, joista jo nykyisellään pyydetäisiin lausunto mahdollisten työrikosnimikkeiden osalta. Jatkossa työsuojeluviranomaiset voisivat siis lausua myös esimerkiksi törkeän kiskonnantapauksen tunnusmerkistön täyttymisestä, mutta lausuntopyyntöjen kokonaismäärän ei arvioitaisi mainittavasti lisääntyvän. Saman arvioidaan koskevan myös oikeudenkäyntejä, joissa työsuojeluviranomaisella olisi läsnäolo- ja puheoikeus viranomaisen valvottavana olevan lainsäädännön rikkomiseen liittyvien petos- ja kiskontarikosten osalta. Usein tällaisissa tapauksissa voi olla muina syytekohtina esimerkiksi ihmiskauppa tai kiskonnantapainen työsyryntä eli työsuojeluviranomainen osallistuu jo nykyisellään näiden tapausten käsittelyyn käyttäen puheoikeutta voimassa olevan valvontalain 50 §:n sisältämien tunnusmerkistöjen osalta.

Myös ehdotetulla työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuudella kunnan terveydensuojeluviranomaiselle ja rakennusvalvontaviranomaiselle eräissä rakennuksen sisäilmastoa koskevissa asioissa on jossain määrin vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Nykyisen valvontakäytännön perusteella työpaikkojen sisäilmastoa koskevat ongelmat saadaan pääosin selvitettyä ja ratkaistua työsuojeluviranomaisen käytössä olevin valvontatoimenpitein, jollaisissa tilanteissa ilmoittaminen olisi lähtökohtaisesti sääntelyssä tarkoitettulla tavalla ilmeisen tarpeetonta. Tämän perusteella arvioidaan, että ilmoituksia muulle viranomaiselle tehtäisiin vuosittain joitakin kymmeniä koko valtakunnan alueella. Näin ollen ehdotuksen vaikutuksen viranomaisen työmäärään voidaan arvioida jäävän vähäiseksi. Koska ehdotetulla muutoksella ei muutettaisi tai laajennettaisi kunnan terveydensuojeluviranomaisen tai rakennusvalvontaviranomaisen nykyisiä toimimisvelvollisuuksia, vaan viranomaiset tekisivät saadun ilmoituksen pohjalta arvion mahdolli-

sista toimenpiteistä valvottavanaan olevaan lainsäädäntöön pohjautuen, olisivat näihin viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset riippuvaisia paljolti myös viranomaisten harkinnasta koskien mahdollisten toimenpiteiden tarvetta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valmistelun aikana on harkittu myös ratkaisua, jossa palkkausta koskevien puutteiden osalta kehotuksen antamisen kynnys eroaisi voimassa olevan valvontalain 13 §:n mukaisesta sanamuodosta ja havaituilta puutteilta edellytettäisiin esimerkiksi huomattavuutta tai olennaisuutta, mikä ohjaisi kehotuskynnyksen korkeammaksi kuin muissa asiaryhmissä. Tällöin kehotuskynnys lähenisi tasoltaan kynnystä ilmoittaa palkkaukseen liittyviä epäiltyjä rikoksia poliisin esitutkintaan, mitä ei voida pitää hallinnollisen ohjauksen ja valvonnan korjaava tarkoitus huomioiden ottaen tarkoituksenmukaisena. Yhdenvertaisuuslain sisältämän syrjinnän kiellon noudattamisen osalta työsuojeluvalvonnan keinoihin kuuluu jo nykyisin valvontain 13 §:n 3 momentin 5 kohdan perusteella kehotuksen antaminen. Syrjinnän kiellon noudattamisesta kehotus voidaan antaa muiden kehotusasioiden tavoin vähäistä suuremman palkkausta koskevan epäedullisemmän aseman perusteella. Sanallisesti erilaisen kynnysasettaminen palkkausta koskevaan kehotusasiaan voisi luoda tilanteen, jossa alipalkkausta arvioitaisiin tiukemmin kuin tilanteessa, jossa yhdenvertaisuuslakiin perustuvan syrjintäasetelman todettaisiin puuttuvan.

Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän alatyöryhmä (sääntelytyöryhmä) on selvittänyt ja arvioinut erilaisia keinoja tehostaa palkkauksen rikkomuksiin puuttumista. Palkkaukseen puuttumisen välineinä sääntelytyöryhmässä tarkasteltiin ennen kaikkea rikosoikeudellisia rangaistusseuraamuksia ja uutena keinona hallinnollisia sanktioita.

Rikosoikeudellisista keinoista sääntelytyöryhmä arvioi alipalkkauksen yleistä kriminalisointia. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla. Työntekijän palkan määrästä ei ole säädetty laissa, vaan työntekijän palkkaus määräytyy pääsääntöisesti työnantajaa sitovan työehtosopimuksen perusteella. Laillisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta alipalkkauksen yleinen kriminalisointi ei vaikuttanut mahdolliselta ja asia vaatisi sen, että vähimmäispalkasta säädettäisiin tarkasti lailla. Lisäksi sääntelytyöryhmä totesi saamansa asiantuntijaselvityksen perusteella, että työntekijöiden vakava alipalkkaus voi täyttää rikoslain 36 luvussa säädettyjen kiskonnan tai petoksen tunnusmerkistön. Rikoslain lähtökohtana toimii yleissäännösten soveltaminen, jolloin rikoslaissa on vähän säännöksiä, jotka koskevat vain jotakin tiettyä alaa tai toimintaa, jos ne jo kuuluvat yleissäännösten soveltamisalaan. Kun rikoslain 36 luvun kiskonnan ja petoksen tunnusmerkistöjen kautta arvioidaan olevan mahdollista puuttua alipalkkaustilanteisiin, tavoiteltuun lopputulokseen päästään myös nyt ehdotetuilla työsuojelun valvontalain 50 §:n muutoksilla.

Sääntelytyöryhmä arvioi ja teki ehdotuksia myös muista rikosoikeuden alaan kuuluvista toimenpiteistä.

Oikeusministeriö on käynnistänyt toukokuussa 2022 hankkeen eräiden alipalkkausta ja ulkomaisten työntekijöiden hyväksikäyttöä koskevien kysymysten selvittämiseksi. Hankkeella selvitetään sääntelytyöryhmän linjausten mukaisesti rikosoikeutta koskevat, alipalkkaukseen ja ulkomaisten työntekijöiden hyväksikäyttöön liittyvät kysymykset. Nämä kysymykset koskevat rikoslain 36 ja 47 luvun rikostunnusmerkistöjen keskinäisten suhteiden tarkastelua, rikoslain 47 luvun tekojen syyteoikeuden vanhentumisen arviointia ja 36 sekä 47 lukujen tekoja koskevaa oikeushenkilön rangaistusvastuuta. Lisäksi hankkeessa selvitetään tilastotietoja Suomessa ali-

palkkauksesta annettujen tuomioiden määristä ja annettujen rangaistusten perusteista. Mahdollisuuksien mukaan olisi myös selvitettävä, minkälaisiin työntekijäryhmiin kohdistuvista alipalkkauksista tuomioissa on ollut kysymys. Selvityksen tulokset todennäköisesti parantavat nyt työsuojeluviranomaiselle ehdotettujen uusien toimivaltuuksien täytäntöönpanoa.

Sääntelytyöryhmä arvioi myös hallinnollisten sanktioiden käyttöalaa palkkauksen valvontakeinona. Hallinnolliset sanktiot ovat yleensä rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja, joiden tulee täyttää edellä kuvattu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate samalla tavalla kuin varsinaisen rikosoikeudellisen sääntelyn. Hallinnollisen sanktion käyttöä pohdittaessa on otettava huomioon myös kaksoisrangaistavuuden kielto: samasta teosta ei voi seurata samalle taholle rikosoikeudellista seuraamusta ja rangaistuksenluontoista hallinnollista seuraamusta. Sääntelytyöryhmä totesi, että hallinnolliset sanktiot soveltuvat parhaiten tekoihin, joissa on kysymys moitittavuudeltaan verrattain vähäisestä asiasta, joissa laiminlyöty teko on yksinkertaisesti toteen näytettävissä, eikä sen osoittamisen vaadi erityistä tutkintaa. Palkkauksen valvonta edellyttää työehtosopimusjärjestelmän tuntemusta ja kykyä ottaa kantaa työehtosopimusmääräyksiin. Palkan maksamatta jättämistä koskevat tilanteet voivat olla monimutkaisia ja vaativat yleensä erilaisten selvitysten hankkimista ja niiden arviointia. Edellä mainitut reunaehdot huomioon ottaen hallinnollisen sanktion säätämistä työsuojeluviranomaisen valvontakeinoksi palkkaa koskevassa asiassa ei pidetty toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona.

Sääntelytyöryhmä esitti myös palkkaturvalakia koskevan toimenpide-ehdotuksen alipalkkaukseen puuttumiseksi. Hallituksen 11.2.2022 tekemien valtionaloutta vahvistavia työllisyystoimia koskevien päätösten yhteydessä hallitus päätti sääntelytyöryhmän ehdotuksen pohjalta käynnistää lainvalmistelun palkkaturvalain muuttamiseksi. Palkkaturva-asiain neuvottelukunnassa on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi palkkaturvalain muuttamisesta. Palkkaturvalaissa ehdotetaan säädettäväksi vakavaan työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvien saatavien tavanomaista pidemmästä hakuajasta. Uudella säännöksellä turvattaisiin nykyistä paremmin vakavan työperäisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneen työntekijän saatavat palkkaturvana.

Sääntelytyöryhmän alipalkkausta koskevan ilmiön selvittämisessä korostui kuulemisten perusteella myös moniviranomaisyhteistyön merkitys. Jotta alipalkkaukseen pystyttäisiin puuttumaan tehokkaammin, on viranomaisyhteistyötä tehostettava yhteisten toimintamallien ja tiedonvaihdon osalta. Viranomaisten on myös kehitettävä omia, uusia toimintamalleja alipalkkaukseen puuttumiseksi. Tältä osin toimenpiteillä on kytkentä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaan, jonka yhtenä hankkeena on tehostaa viranomaisyhteistyötä ja lisätä valvonnan vaikuttavuutta rikosten ja pimeän työn torjumiseksi. Pelkästään viranomaisyhteistyön tehostamista ei kuitenkaan nähdä yksinään toimivaksi vaihtoehdoksi nyt ehdotetulle työsuojeluviranomaista koskevalle sääntelylle.

6 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Yleistä

Työntekijöiden palkkaukseen liittyvien laiminlyöntien viranomaisvalvonta on eri Euroopan maissa järjestetty vaihtelevin tavoin. Tässä luvussa käydään läpi esimerkkejä muutamien maiden vähimmäispalkkauksen valvonnassa toteuttamista ratkaisuista.¹³

¹³ Luvun sisältämien tietojen lähteenä on käytetty työ- ja elinkeinoministeriön julkaisua [Selvitys ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä eri maissa \(2021:55\)](#), joka sisältää Euroopan kriminalipolitiikan instituutin (HEUNI) laatiman selvityksen aihepiiristä.

Ruotsi

Ruotsin työsuojeluviranomainen (Arbetsmiljöverket) valvoo työympäristölain (1977:1160) ja työaikalain (1982:673) noudattamista sekä tiettyjen koneiden ja rakennustarvikkeiden turvallisuutta. Viranomaisen tehtäviin kuuluu myös tarkastaa, ovatko lähetetyt työntekijät merkitty lähetettyjen työntekijöiden rekisteriin (utstationeringsregistret). Toisin kuin monissa muissa maissa, Ruotsin työsuojeluviranomainen ei valvo työsopimuksia ja työsuhteen ehtoja, kuten palkkausta. Työsopimusten ja -ehtojen valvonta kuuluu ammattiliitoille.

Norja

Norjan työsuojeluviranomaisen (Arbeidstilsynet) tehtävään kuuluu työsuojelulainsäädännön noudattamisen seuranta työpaikoilla. Työsuojeluviranomaiset ovat mukana Norjan A-krim-keskusten toiminnassa. A-krim-keskus on työperäisen rikollisuuden ehkäisyyn, tunnistamiseen ja paljastamiseen keskittynyt eri viranomaisten yhteistyöhön pohjautuva toimintakeskus. Työsuojeluviranomaisen toimintakeinoihin kuuluu sanktiointi, vakavien rikkeiden vieminen poliisin käsittelyyn sekä kehoitus parantaa työoloja.

Viro

Viron työsuojeluviranomainen (Tööinspeksioon) valvoo työterveys- ja turvallisuuslakia. Virossa työsuojeluviranomaisen hallinnonalalla toimiva työriitakomitea (Töövaidluskomisjon) käsittelee työntekijöiden ja työnantajien välisiä kiistoja. Komitea toimii itsenäisenä osapuolena työriitoja koskevan toimintaohjelman pohjalta. Yleisimmät komitealle toimitetut työvoiman hyväksikäyttöön liittyvät vaateet koskevat maksamattomia palkkoja.

Alankomaat

Alankomaissa työvoiman hyväksikäytön kannalta keskeisin toimija on poliisin lisäksi työsuojeluviranomainen (SZW). Minimipalkkaa ja lomarahoja koskevan lain nojalla työsuojeluviranomainen voi määrätä työnantajan maksamaan työntekijälle 10 000 euroon asti puuttuvia palkkoja, jos henkilölle ei ole maksettu lakisääteistä minimipalkkaa sekä 2000 euroon asti puuttuvia lomarahoja. Maksamattomat palkat lasketaan normaalin työviikon ja yleissitovan työehtosopimuksen mukaan.

7 Lausuntopalaute

Lausuntoja saapui yhteensä xx kappaletta. Tässä jaksossa selostetaan keskeinen lausuntopalaute. Lausunnoista on laadittu myös lausuntoyhteenveto, joka löytyy osoitteesta xxx.

8 Säännökohtaiset perustelut

13 §. *Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen.* Pykälässä säädetään niistä oikeudellisesti sitomattomista toimenpiteistä, joihin voidaan ryhtyä, jos työnantaja ei noudata työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa säädettyjä velvollisuuksia. Pykälän 1 momentin mukainen toimintaohje soveltuu kaikkiin työsuojeluviranomaisen valvottavina oleviin säännöksiin. Toimintaohjeen noudattamista valvotaan, kun valvontakohteeseen tehdään seuraavan kerran tarkastus.

Pykälän 2 momentissa säädetään kirjallisen kehotuksen suhteesta toimintaohjeeseen. Tarkastajan on momentin mukaan annettava toimintaohjeen sijasta kirjallinen kehoitus poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila, jos säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai haitta on 3

momentissa tarkoitetuissa asioissa vähäistä suurempi. Voimassa olevan 2 momentin mukaan tarkastaja voi antaa kirjallisen kehotuksen myös silloin, jos työnantaja ei noudata 1 momentissa tarkoitettua toimintaohjetta. Kyseistä virkettä ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätäisiin rajaus, jonka mukaan mahdollisuus kirjallisen kehotuksen antamiseen toimintaohjeen laininlyönnin johdosta ei koskisi pykälän 3 momentin uuden 9 kohdan mukaisia asioita. Työehtosopimusten palkkausjärjestelmiin liittyy paljon yksityiskohtia, jotka määrittävät työntekijän palkkauksen muodostumista. Yksittäiset palkan osat voivat olla palkkauksen kokonaisuuden kannalta pieniä ja joskus niiden soveltamiseen liittyy myös tulkinnanvaraisia seikkoja. Ei ole tarkoituksenmukaista, että sinänsä vähäinen tai yksittäinen palkkausta koskeva rikkomus voisi tulla nyt ehdotetun kehotusmenettelyn piiriin. Lähtökohtana on, että työnantaja korjaa omaaloitteisesti vähäiset puutteet, joista työsuojelutarkastaja on antanut toimintaohjeen.

Voimassa olevan pykälän 3 momentti sisältää tyhjentyvän listauksen niistä asioista, joissa tarkastajan on mahdollista antaa työnantajalle kirjallinen kehoitus. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 9 kohta, jonka mukaan kehoituksen voisi antaa asiassa, joka koskee työnantajan velvollisuutta maksaa vähintään lain ja työhön sovellettavan yleissitovan työehtosopimuksen mukaisia palkkaa, jonka peruste ja määrä ovat yksiselitteisesti todettavissa.

Työsuhteen ehtona vähintään maksettava palkka määräytyy pääosin työehtosopimusjärjestelmän kautta. Ehdotetun uuden 9 kohdan mukainen työnantajan velvollisuus perustuu työsopimuslain 2 luvun 7 §:ään, jossa säädetään työehtosopimusten yleissitovuudesta. Kyseisen säännöksen mukaan työnantajan on noudatettava vähintään valtakunnallisen, asianomaisella alalla edustavana pidettävän työehtosopimuksen (yleissitova työehtosopimus) määräyksiä niistä työsuhteen ehdoista ja työoloista, jotka koskevat työntekijän tekemää tai siihen lähinnä rinnastettavaa työtä. Säännöksessä käytetty yleissitovana noudatettavan työehtosopimuksen käsite kuvaa myös sitä toimivallan rajausta, ettei työsuojeluviranomainen valvo työehtosopimuksen noudattamista silloin, kun sen noudattamisvelvollisuus perustuu työehtosopimuslakiin eli normaalisitovuuteen. Ehdotetun uuden 9 kohdan mukainen työnantajan velvollisuus voi työsopimuslain 2 luvun 7 §:n ohella pohjautua työsopimuslain 2 luvun 9 tai 10 §:ään, merityösopimuslain 2 luvun 6, 8 tai 9 §:ään taikka työntekijän lähettämistä koskevan lain 5 §:ään.

Säännöksessä käytetyn palkan käsitteen sisältö määräytyy työsopimuslain ja muiden asiaa koskevien työlainsäädännön säännösten sekä yleissitovien työehtosopimusten määräysten perusteella. Rahapalkkaan kuuluu tehtäväkohtaisen peruspalkan lisäksi yleensä erilaisia lisiä, esimerkiksi olosuhdelisiä ja työsuhteen keston perustuvat ikä- tai palvelusvuosilisät. Tärkeä osa listasta pohjautuu työajan järjestelyihin liittyviin tekijöihin, kuten ilta-, yö- ja sunnuntaityölisät, joista säädetään työaikalaisissa tai on sovittu työehtosopimuksissa. Työntekijän palkkaa koskevaa sääntelyä on lisäksi vuosilomalaissa, jossa säädetään työnantajan velvollisuudesta maksaa vuosilomapalkkaa tai lomakorvausta.

Muiden valvontalain 13 §:n 3 momentin sisältämien kehoitusasioiden tavoin tarkastajan olisi annettava ehdotetun uuden 9 kohdan mukaisissa asioissa työnantajalle toimintaohjeen sijaan kirjallinen kehoitus, mikäli kyseisestä säännösten vastaisesta olotilasta johtuvan haitan katsotaisiin olevan vähäistä suurempi. Kehotus on tarkoitettu annettavaksi olennaisista ja merkittävistä puutteista. Voimassa olevan valvontalain 13 §:n mukainen kehoituskynnys on kaikissa pykälän 3 momentin mukaisissa asiaryhmissä sananmuodoltaan samanlainen. Myös palkkausta koskevan kehoitusasian osalta noudatettaisiin nykyisen lain 13 §:n sisältämää systematiikkaa. Tätä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna erityisesti lain yhdenmukaisen soveltamisen kannalta.

Kiskonnantapaisesta työsyrynnästä annettujen langettavien rikostuomioiden pohjalta on arvioitavissa, että kyseisissä tapauksissa maksetut palkat ovat yleisesti olleet suuruudeltaan keskimäärin noin puolet siitä, mitä työnantajan olisi esimerkiksi sovellettavan yleissitovan työehtosopimuksen mukaan tullut maksaa. Työsuojeluviranomaisella on valvontalain 50 §:ään perustuva velvollisuus ilmoittaa poliisille esitutkintaa varten tapauksista, joissa on perusteita epäillä jotain kyseisessä pykälässä mainittua rikosta. Palkanmaksuun liittyvät laiminlyönnit voivat osaltaan täyttää esimerkiksi työsyrynnän tai kiskonnantapaisen työsyrynnän tunnusmerkistön. Voidaan pitää selvänä, että ilmoituskynnyksen palkkauksen puutteiden määrän osalta on oltava tuomittamiskynnyksestä matalampi. Työsuojeluviranomaisen valvonnalla ja viranomaisen käytössä olevilla toimenpiteillä, kuten kehoitusmenettelyllä tähdätään lainvastaisen olotilan korjaamiseen siten, että asia tulisi korjatuksi kehoituksen antamisen jälkeen. Näin ollen palkkausta koskevissa laiminlyöntitilanteissa kehoituksen antamista koskevan kynnyksen on tarkoituksenmukaista asettua alhaisemmaksi kuin rikosprosessin käynnistävissä tapauksissa, vastaavalla tavalla kuin muissakin työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvissa asioissa. Palkkaukseen liittyviä laiminlyönnejä koskevan kehoitusmenettelyn käyttöala näin ollen kattaisi puutteet, joiden arvioitaisiin olevan vakavuudeltaan vähäistä suurempia, mutta jotka eivät välttämättä vielä ylittä viranomaisen rikosilmoituskynnystä. Työntekijän palkkauksen arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi palkkausta koskevan laiminlyönnin rahamäärä ja kesto, eikä palkan eri osia arvioitaisi toisistaan poikkeavalla tavalla. Näin ollen esimerkiksi sunnuntaityökorvauksen maksamatta jättäminen voisi yksistään ylittää kehoituskynnyksen, mikäli maksamatta jäänyt määrä suhteessa palkanmaksukautena maksettavaan palkkaan olisi olennainen ja merkittävä. On myös huomioitava, että usein palkkausta koskevassa kehoitusasiassa voisi yhtäaikaista ylittyä viranomaisen rikosilmoituskynnyksen ja asiasta ilmoitettaisiin tällöin poliisille esitutkintaa varten. Tällä ei kuitenkaan olisi vaikutusta asian käsittelyn jatkamiseen työsuojeluviranomaisessa. Kehotuksen käyttöalaa rajaa toisaalta se, että vähäisen ja yksittäisen epäkohdan korjaamiseksi on tarkoitettu annettavaksi toimintaohje.

Ehdotetussa 3 momentin uudessa 9 kohdassa kehoitusmenettelyn 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 työsuopimussuhdetta koskevia yksityisoikeudellisia riita-asioina yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäviä tulkinnanvaraisia kysymyksiä ratkaista hallintoviranomaisen päätöksellä. Säännöksellä turvataan työsuojelullisessa tarkoituksessa palkkauksen yksiselitteisenä pidettävän vähimmäistason toteutumista. Yksiselitteisyys viittaa säännöksessä siihen, että työehtosopimusmääräyksen sisältö ja tarkoitus on oltava selkeästi todettavissa, jolloin asia voidaan ymmärtää vain yhdellä tavalla. Työehtosopimusmääräyksiä arvioidaan objektiivisesti, millä tarkoitetaan sopimusmääräyksen merkityksen arviointia ulkopuolisen, neutraalin henkilön tavoin. Pelkkä väite asian tulkinnanvaraisuudesta ei kuitenkaan aiheuttaisi sitä, ettei työsuojelutarkastaja voisi jatkaa asian käsittelyä.

Yleisesti voidaan arvioida, että sellaiset työehtosopimusten palkkausmääräykset, jotka perustuvat työpaikalla tapahtuvaan työn vaativuuden ja työntekijän henkilökohtaisen osaamisen ja suorittamisen arviointiin, edellyttävät useimmiten sellaista työehtosopimusmääräysten tulkintaa ja soveltamista käytäntöön, jota ei ole tarkoitettu hallintoviranomaisen toimesta suoritettavaksi. Tämän kaltaisia asioita olisivat ainakin tilanteet, joissa olisi kyse työntekijän tiettyjen ominaisuuksien kuten osaamisen tai vuorovaikutustaitojen arvioinnista osana työehtosopimuksen palkkausjärjestelmän henkilökohtaisten palkan lisäosien maksamista. Työehtosopimusikäntäntänsä henkilökohtainen palkanosuus on mahdollista määrittellä esimerkiksi työn kannalta merkityksellisten pätevyystekijöiden perusteella, joita ovat ammatinhallinta, monitaitoisuus, työtulos ja huolellisuus. Henkilökohtainen palkanosuus voi olla esimerkiksi määrittely suuruudeltaan

vähintään 5 %:ksi ja enintään 26 %:ksi työntekijän työkohtaisesta palkanosuudesta, jolloin työsuojelutarkastajan on mahdollista edellyttää 5 % vähimmäistason noudattamista. Vastaavasti työn vaativuuden arviointijärjestelmän kriteerit voivat olla toimen luonne, päätöksenteon ja ratkaisujen vaikutukset, vuorovaikutuksen vaativuus sekä johtaminen ja asema. Työsuojelutarkastajan ei ole mahdollista arvioida tämän kaltaisten kriteerien perusteella yksiselitteisesti työntekijän kokonaispistemäärää ja tätä myöten sijoittautumista työehtosopimuksen palkkataulukossa, jolloin valvonnassa vertailu voidaan tehdä palkkataulukon vähimmäistasolle. Eri alojen työehtosopimusten palkkausjärjestelmien rakenteesta ja selkeydestä riippuu, miten täsmällistä palkkatasoa työsuojeluvalvonnassa on mahdollista edellyttää. Työnantajan tehtävänä on määrittää noudattamansa työehtosopimuksen määräysten perusteella työntekijänsä täsmällisen oikea palkkataso ja viime kädessä työntekijä voi yksityisoikeudellisena riita-asiana tuomioistuimessa vaatia kanteella vahvistettavaksi ja maksettavaksi oikean palkkatasonsa mukaisen vastikkeen tehdystä työstä. Kehotusmenettelyllä ei ole vaikutusta edellä mainittuihin työntekijän oikeuksiin.

Työsuojeluviranomaisen kehotuksen sisältö rajoittuisi yksiselitteisesti arvioitavissa oleviin yleissitovien työehtosopimusten mukaisiin palkkausmääräyksiin, jotka eivät edellytä edellä kuvatun kaltaista sopimuksen tulkintaa esimerkiksi tietyn työntekijän suoriutumisen osalta. Esimerkkinä selkeästi määriteltävästä työehtosopimuksen palkkausjärjestelmästä voidaan toisaalta pitää sellaisia, jotka pohjautuvat yksiselitteisten tehtävänimikkeiden luokitteluun ja niiden perusteella määräytyvään tunti- tai kuukausipalkkataulukoon. Tällaisia ovat esimerkiksi työehtosopimukset, joissa on työntekijän tehtävänimikkeisiin perustuvat palkkataulukot, joissa kerrotaan työtehtävän tai ammattinimikkeen mukainen tuntipalkka tai kahden viikon jakson palkka. Työehtosopimuksissa voidaan huomioida myös palvelusvuodet palkkausta korottavana tekijänä. Palvelusvuosia laskettaessa huomioidaan esimerkiksi kaikki työtodistusten mukainen työskentelyaika. Usein työsuhteen keston perustuvat ikä- tai palvelusvuosilisät taikka erilaiset työajan järjestelyihin liittyvät lisät, kuten sunnuntaityöstä maksettava korvaus, ovat matemaattisesti laskettavissa olevia prosenttiosuuksia tehtäväkohtaisesta palkanosasta ja siten yksiselitteisesti todettavissa.

Jos työnantaja ei määrääjassa noudata kehotusta, tarkastaja siirtäisi asian työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Työsuojeluviranomainen voi työsuojelun valvontalain 14 §:n perusteella velvoittaa työnantajan korjaamaan säännösten vastaisen olotilan asettamassaan määrääjassa. Työsuojelun valvontalain 15 §:n mukaan työsuojeluviranomainen voi määrätä velvoitteen tehosteeksi uhkasakon. Työsuojeluviranomaisen asiassa tekemään velvoittavaan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

49 §. *Ilmoitus muille viranomaisille.* Pykälässä säädetään tilanteista, joissa työsuojeluviranomaisella on velvollisuus ilmoittaa toiselle toimivaltaiselle viranomaiselle niiden valvontaan kuuluvasta epäkohdasta tai puutteellisuudesta, joka on tullut ilmi työsuojeluviranomaisen valvontatoiminnassa. Pykälän tarkoitus on tehostaa tiedonkulkua eri valvontaviranomaisten välillä. Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan työsuojeluviranomaisen olisi 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 voitaisiin kuitenkin jättää tekemättä, jos se on ilmeisen tarpeetonta. Ehdotetun momentin tarkoitus olisi parantaa toimivaltaisten valvontaviranomaisten välistä tiedonkulkua rakennusten sisäilmasto-ongelmiin puuttumisen tehostamiseksi.

Työsuojeluviranomainen voi lähtökohtaisesti käyttää toimivaltaansa ja kohdistaa kirjallisen kehotuksen sekä velvoittavan päätöksen työpaikan sisäilmastoon ja esimerkiksi kosteus- ja homeongelmiin liittyvien seikkojen osalta vain työnantajana toimivaan tahoon. Hyvin usein rakennuksen omistaja on eri toimija kuin tilassa toimintaa harjoittava työnantaja.

Terveydensuojelulain 27 §:ssä säädetään rakennuksen omistajan ja haltijan velvollisuudesta ryhtyä viipymättä toimenpiteisiin terveyshaitan ja siihen johtaneiden tekijöiden selvittämiseksi, poistamiseksi tai rajoittamiseksi, jos asunnossa tai muussa oleskelutilassa esiintyy muun muassa mikrobeja, kosteutta tai muuta niihin verrattavaa siten, että siitä voi aiheutua terveyshaittaa asunnossa tai muussa tilassa oleskelevalle. Kunnan terveydensuojeluviranomainen voi velvoittaa esimerkiksi rakennuksen omistajan ryhtymään viipymättä tarvittaviin toimenpiteisiin terveyshaitan ja siihen johtaneiden tekijöiden selvittämiseksi, poistamiseksi tai rajoittamiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain sisältämä rakennuksen kunnossapitoa koskeva 166 § sisältää velvoitteen huolehtia siitä, että rakennus ympäristöineen jatkuvasti täyttää terveellisyysvaatimukset. Säännöksen perusteluiden (HE 101/1998 vp, s. 112) mukaan kyseinen vastuu kohdistuu ensi sijassa rakennuksen omistajaan tai haltijaan. Lain 117 c § sisältää säännökset, jotka koskevat rakennuksen terveellisyyteen liittyviä yleisiä edellytyksiä. Pykälän mukaan rakennuksesta ei saa aiheutua terveyden vaarantumista muun muassa sisäilman tai rakennuksen osien ja rakenteiden kosteuden vuoksi.

Samanaikaisesti kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen korjattavaksi, jos rakennuksen kunnossapitovelvollisuus laiminlyödään. Jos rakennuksesta on ilmeistä vaaraa turvallisuudelle, tulee rakennus määrätä purettavaksi tai kieltää sen käyttäminen. Ennen korjauskehotuksen antamista rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen omistajan esittämään rakennusta koskevan kuntotutkimuksen terveellisyys- tai turvallisuuden johdosta ilmeisen välttämättömien korjaustoimenpiteiden selvittämiseksi. Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan myös tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Ilmoitusvelvollisuus koskisi niitä rakennuksen sisäilmastoon liittyviä havaintoja, jotka on tehty työsuojeluviranomaisen yhteydessä eli tilanteista, joissa rakennuksen sisäilmasto-olosuhteiden on arvioitu aiheuttavan työntekijöiden terveydelle haittaa tai vaaraa. Käytännössä kyse olisi usein rakennuksen rakenteisiin liittyvistä kosteus- ja homeongelmista. Ilmoitusvelvollisuus koskisi vain tilanteita, joissa työsuojeluviranomaisen toiminnassa on syntynyt epäily siitä, että työpaikkana käytettävän rakennuksen sisäilmasto-olosuhteiden puutteet voivat liittyä rakennuksen omistajalle kuuluvien velvollisuuksien laiminlyöntiin. Työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluu edellä kuvatulla tavalla antaa työnantajalle kirjallinen kehoitus ryhtyä toimenpiteisiin työpaikan sisäilmastoon liittyvien puutteiden osalta. Mikäli työnantaja noudattaa työsuojeluviranomaisen antamaa kehoitusta korjata sisäilmastoon liittyvät puutteet ja rakennuksen omistaja osaltaan sallii tai toteuttaa tarvittavat korjaukset, rakennukseen kunnossapitoon ei liittyisi tällöin sellaista epäkohtaa, josta työsuojeluviranomaisen olisi tarpeen siirtää tietoa eteenpäin.

Ilmoitus toiselle viranomaiselle voitaisiin tehdä tapauksissa, joissa työsuojeluviranomaisen omassa valvonnassaan tekemien havaintojen ja arvion mukaan rakennuksen sisäilmastoa koskevat puutteet ja ongelmat liittyvät rakennuksen omistajatahon vastuupiiriin kuuluviin seikkoihin. Viitteitä tällaisista tilanteista työsuojeluviranomainen voisi saada esimerkiksi työsuojeluviranomaisen yhteydessä työnantajalta saatujen työpaikan rakenteiden turvallisuutta ja terveellisyttä koskevien asiantuntijaselvitysten välityksellä. Lisäksi valvonnassa työnantajalta saadut selvitykset voivat viitata siihen, ettei rakennuksen omistaja salli työturvallisuuslain 61 §:n mukaisesti, että työnantaja suorittaa työturvallisuuslain edellyttämät korjaukset tai muutokset.

Kunnan terveydensuojeluviranomaisen tehtäviin kuuluu valvoa rakennusten terveydellisiä olosuhteita muun muassa päivähoitotiloissa, oppilaitoksissa, hoitolaitoksissa, majoitus- ja liikuntatiloissa sekä muissa vastaavissa julkisissa tiloissa. Tällaisten tilojen osalta tiedonkulku rakennuksen olosuhteissa havaituista sellaisista puutteista, jotka voivat liittyä rakennuksen omistajalle kuuluvien velvollisuuksien laiminlyöntiin, olisi hyödyksi terveydensuojeluviranomaisen suorittaman valvonnan suunnittelussa sekä edellä mainittujen tilojen valvontaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämisessä.

Tapauksissa, joissa työsuojeluviranomainen on jo ryhtynyt valvontatoimiin, mutta työnantaja on päättänyt siirtää toimintansa pois kosteus- ja homevauriosta tai muista sisäilmaan liittyvistä ongelmista kärsivistä tiloista, työsuojeluviranomaisen osalta asian valvonta päättyy ainakin kyseisen työnantajan osalta. Tällaisissa tilanteissa rakennukseen liittyvien epäkohtien ilmoittaminen rakennusvalvontaviranomaiselle voi olla tarpeellista tietoa kyseiseen rakennukseen jatkossa mahdollisesti tehtävien korjaustöiden lupamenettelyn yhteydessä. Rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen ja terveydellisiin oloihin ilmeisesti vaikuttava korjaus- ja muutostyö on maankäyttö- ja rakennuslain nojalla rakennuslupaa edellyttävä toimenpide. Myös rakennukseen liittyvän terveyshaitan poistamiseksi tehtävään korjaustoimenpiteeseen voidaan tarvita maankäyttö- ja rakennuslain mukainen rakennuslupa. Tiedot työsuojeluviranomaisen aiemmista kannanotoista sekä valvonnan aikana tehdyistä rakenteisiin liittyvistä asiantuntijaselvityksistä voisivat siis olla hyödyksi toisen toimivaltaisen valvontaviranomaisen omassa tulevassa valvontatoiminnassa. Ilmoituksen tekemisen ei kuitenkaan tarvitsisi rajoittua vain tällaisiin työnantajan poismuuttoa koskeviin tilanteisiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:ää koskevien perustelujen (HE 101/1998 vp., s. 113) mukaan terveellisyttä koskeva valvonta kuuluu ensisijaisesti terveydensuojelulain mukaisesti kunnan terveydensuojeluviranomaiselle. Tämä vaikuttaisi myös työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden kohdentumiseen.

Ehdotettua ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan olisi, jos ilmoittaminen olisi ilmeisen tarpeetonta. Ilmoituksen tekeminen olisi ilmeisen tarpeetonta ainakin tilanteessa, jossa toinen viranomainen on jo tietoinen rakennukseen liittyvistä seikoista. Lisäksi ilmoittaminen olisi ilmeisen tarpeetonta esimerkiksi valvontatilanteissa, joissa työsuojeluvalvonnan keinoin on päästy tavoitteeseen ja vuokralaisen asemassa oleva työnantajataho on työsuojeluviranomaisen valvonnan kuluessa ryhtynyt riittäviin toimiin työpaikan tilojen sisäilmasto-ongelman selvittämiseksi ja työntekijöiden altistumisen estämiseksi. Nykyisen valvontakäytännön perusteella työpaikkojen sisäilmastoa koskevat ongelmat saadaan pääosin selvitettyä ja ratkaistua työsuojeluviranomaisen käytössä olevin valvontatoimenpitein. Tämän perusteella voidaan arvioida, että ilmoituksia muulle viranomaiselle tehtäisiin vuosittain joitakin kymmeniä koko maan alueella.

Ehdotetulla muutoksella ei muutettaisi tai laajennettaisi kunnan terveydensuojeluviranomaisen tai rakennusvalvontaviranomaisen nykyisiä toimimisvelvollisuuksia, vaan viranomaiset tekisivät saadun ilmoituksen pohjalta arvion mahdollisista toimenpiteistä valvottavanaan olevaan lainsäädäntöön pohjautuen. Sääntelyn tarkoituksena olisi tiedonkulun parantaminen viranomaisten välillä rakennuksiin liittyvien sisäilmasto-ongelmien tehokkaammassa hoitamisessa.

50 §. *Rikosasiasta ilmoittaminen ja ilmoituksen käsittely.* Pykälän 1 momentissa säädetään työsuojeluviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa epäilty rikos esitutkintaa varten. Ilmoitus on tehtävä, jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa tai rikoslain 44 luvun 1 §:n 1 momentin 8–10 kohdassa tai rikoslain 47 luvussa rangaistavaksi säädetty teko.

Momenttiin esitetään lisättäväksi viittaukset rikoslain 36 luvun 1 ja 2 §:ään sekä 6 ja 7 §:ään. Jatkossa työsuojeluviranomainen olisi velvollinen tekemään ilmoituksen poliisille myös epäilemästään rikoslain 36 luvun mukaisesta petoksesta ja törkeästä petoksesta sekä kiskonnasta ja törkeästä kiskonnasta.

Työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus rajoittuisi petosrikosten osalta perusmuotoiseen petokseen ja törkeään petokseen eli lievä petos jäisi ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Lievä petos on asianomistajarikos ja rikoslain 36 luvun 8 §:n mukaisesti syyttäjä ei saa nostaa syytettä lievästä petoksesta, ellei asianomistaja ilmoita sitä syytteeseen pantavaksi. Tätä taustaa vasten viranomaisen ilmoitusvelvollisuutta esitutkintaviranomaiselle lievän petoksen osalta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna.

Lisäksi 1 momenttiin esitetään tehtäväksi tarkennus virkkeeseen, jonka voimassa olevan sananmuodon mukaan kyseisessä momentissa tarkoitettu työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus koskisi rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä sekä 44 luvun 1 §:n 1 momentin 3 ja 9 kohdassa tarkoitettujen tekojen osalta vain sellaisia tekoja, joissa on menetelty työsuhteen vähimmäisehtoja tai työnteon turvallisuutta ja terveellisyyttä koskevien säännösten vastaisesti taikka joissa on kyse työsuojeluviranomaisen valvottavana olevasta teknisestä laitteesta. Ehdotuksen mukaan jatkossa virkkeen sananmuodon mukaan työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus koskisi rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä, 44 luvun 1 §:n 1 momentin 3 ja 9 kohdassa sekä 36 luvun 1 ja 2 sekä 6 ja 7 §:ssä tarkoitettujen tekojen osalta vain sellaisia, joissa on menetelty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevan lainsäädännön vastaisesti. Työsuojeluviranomaisen valvonta-toiminta ja -toimivalta rajoittuu työsuojelua koskevien säännösten ja muun työolainsäädännön noudattamisen valvontaan. Rikoslain 36 luvun 1 ja 2 sekä 6 ja 7 §:n mukaiset teot voivat koskea myös sellaisia menettelyjä, joissa ei ole kyse työsuojeluviranomaisen valvottavana olevan lainsäädännön vastaisesta toiminnasta.

Kyseistä virkettä ehdotetaan edellä kuvatulla tavalla selkeytettäväksi sitomalla ilmoitusvelvollisuus työsuojeluviranomaisen valvottavana olevan lainsäädännön vastaisiin menettelyihin. Edellä mainitulla virkkeen muutoksella ei esitetä tehtäväksi asiasisällöllistä muutosta viranomaisen ilmoitusvelvollisuuden laajuuteen. Työsuojeluviranomainen tehtävänä on valvoa työturvallisuutta, työsuhdetta ja muiden työsuojelua koskevien säännösten noudattamista työelämässä. Muutoksen tarkoituksena on selkeyttää virkkeen sisältämää viranomaisen ilmoitusvelvollisuuden rajausta.

Koska työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus poliisille rajoittuu edellä kuvatulla tavalla ja pykälän 1 momentin mukaisesti menettelyihin, jotka liittyvät työsuojeluviranomaisen valvottavaksi säädetyn lainsäädännön rikkomiseen, ei esimerkiksi työntekijän menettely, joka sinänsä voisi täyttää rikoslain 36 luvun mukaisten petosrikosten tunnusmerkistön, kuuluisi työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Rikoslain 47 luvun 3 a §:n sisältämän kiskonnantapaisten työsyryntään ja rikoslain 36 luvun mukaisten kiskontarikosten välistä suhdetta on käsitelty kiskonnantapaista työsyryntää koskevan säännöksen rikoslakiin lisäämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 151/2003 vp, s. 16-17). Lain esitöiden mukaan rikoslain säännös kiskonnasta soveltuu lähtökohtaisesti myös kiskonnantapaisten työsyryntään. Kiskonnantapaista työsyryntää koskeva säännös on kuitenkin erityissäännös suhteessa kiskontaa koskevaan rangaistussäännökseen ja sellaisena syrjäyttää kiskontaa koskevan säännöksen. Kiskonnantapaista työsyryntää koskeva säännös taas syrjäytyy toissijaisuuslausekkeen perusteella, jos tekoa olisi arvioitava 36 luvun 7 §:ssä tarkoitettuna törkeänä kiskontana.

Pykälän 2 ja 3 momenttiin ei ehdoteta tehtäväksi muutoksia.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.9.2023.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotetun uuden kehoitusmenettelyn soveltamista seurataan osana aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden toimivallan käytön seurantaa.

11 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa turvatuun oikeusvaltioperiaatteen kannalta, koska esityksessä ehdotetaan säädettäväksi muutoksista työsuojeluviranomaisen käytössä oleviin toimivaltuuksiin. Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Ehdotus ei ole tältä osin ongelmallinen, koska palkkauksesta annettavasta työsuojeluviranomaisen kehoituksesta ehdotetaan säädettävän tarkkarajaisesti lakitasolla. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään nykyistä tehokkaammin turvamaan työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista palkkauksen osalta, ja ehdotetun sääntelyn katsotaan olevan perusteltua näiden tärkeiden intressien suojaamiseksi.

Ehdotetun sääntelyn osalta on erityisesti huomioitava, että perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Perustuslain esitöiden mukaan säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa. Julkisen vallan on huolehdittava työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä. Säännöksen piiriin kuuluu työsuojelu sanan laajassa merkityksessä. Myös palkkauksen valvontaa koskeva sääntely toteuttaa perustuslain 18 §:n 1 momentin tarkoittamaa julkisen vallan velvoitetta huolehtia työvoiman suojasta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ehdotetulle sääntelylle on näin ollen hyväksyttävät työvoiman suojeluun liittyvät perusteet.

Työsopimussuhde on peruslähdekohdiltaan yksityisoikeudellinen oikeussuhde, jossa on, erotuksena julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta valvontaa suorittavan viranomaisen ja työnantajan välillä, sopimukseen perustuva kaksiasiansaissa suhde työnantajan ja työntekijän välillä. Palkanmaksuvelvollisuus on tämän sopimussuhteen keskeisin ehto työntekijän kannalta. Työsuojeluviranomaisen toimivalta kiinnittyy laissa työnantajatahoille säädetyn palkanmaksuvelvollisuuden noudattamisen valvontaan, eikä kyse ole täysin sopimusvapauden piiriin kuuluvasta toiminnasta. Hallinnollisen viranomaisvalvonnan ja sitä mahdollisesti seuraavan muutoksenhaun kohteena on hallintoviranomaisen tekemä yksityistä velvoittava päätös, jolla on lakia soveltaen perustettu, muutettu tai kumottu julkisoikeudellinen oikeussuhde viranomaisen ja asianomaisen työnantajan välillä. Työsuojeluviranomainen voisi ehdotuksen mukaan velvoittaa yksipuolisesti julkisen vallan edustajana työnantajaa noudattamaan lain ja asianomaisen alan yleissitovan työehtosopimuksen yksiselitteisenä pidettävää sääntelyä vähimmäistasona. Ehdotuksen mukaisessa menettelyssä on siten kyse julkisoikeudellisesta, viime kädessä perustuslain 18 §:n mukaisesta työvoiman suojelun huolehtimisvelvollisuutta koskevassa intressissä tapahtuvasta lainvastaisista sopimusehdoista korjaavasta toiminnasta. Hallintomenettelyssä ei kuitenkaan määritetä

yksityisten oikeussubjektien välisiä rahasaatavia taikka vahvisteta sopimussuhteen sisältöä täsmälleen tietynsisältöiseksi. Tulkinnanvaraiset ja muut yksityisoikeuden alaan kuuluvat riita-asiat ratkaistaan jatkossakin yleisessä tuomioistuimessa.

Ehdotettua työsuojeluviranomaisen antaman kehoitusmenettelyn laajennusta koskevaa sääntelyä on merkityksellistä arvioida perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, mutta kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Sopimusten sitovuus ja pysyvyys kytkeytyy osapuolten perusteltujen odotusten suojaamiseen (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on perusteltujen odotusten suojaan tulkittu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I).

Vaikka ehdotetun sääntelyn nojalla viranomainen voisi velvoittaa yrityksen maksamaan jatkossa tiettyä yksiselitteisenä pidettävää palkkaa, tähtää sääntely lain mukaisen tilanteen luomiseen ja työläinsäädännöstä sisältönsä saavan vähimmäispalkkauksen noudattamiseen. Sopiminen tällaisen palkan alittavasta palkasta ei nauti perustuslain suojaa. Perustusvaliokunta on katsonut, ettei että lain tai hyvän tavan vastaiset taikka kohtuuttomat oikeustoimet eivät nauti perustuslainsuojaa (PeVL 3/1982 vp ja 13/1986 vp). Lisäksi etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää sisältävät oikeustoimet jäävät valiokunnan käsityksen mukaan omaisuudensuojaa vaille (PeVL 26/2008 vp). Työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan työsopimuksen ehto, joka on ristiriidassa yleissitovan työehtosopimuksen vastaavan määräyksen kanssa, on mitätön. Ehdotuksessa on tässä mielessä kyse sopimusvapautta jo lähtökohtaisesti rajaavan työläinsäädännön valvonnan tehostamisesta. Yleissitovuuteen liittyvät tavoitteet ovat yhdensuuntaiset perustuslain 18 §:n 1 momentin sisältämän työvoiman suojelua koskevan julkisen vallan velvoitteen kanssa (PeVL 41/2000 vp, s. 3.).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut yleissitovuussääntelyä myös siitä näkökulmasta, voidaanko perusoikeussuojan kannalta hyväksyä, että työnantajayhdistykseen kuulumiseen tai sen ulkopuolella olemiseen liittyisi merkittäviä epäedullisia seuraamuksia. Tältä osin tilanne voi olla merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten kannalta (PeVL 41/2000, s. 4). Ehdotus rakentuu voimassa olevan työläinsäädännön ja työehtosopimusjärjestelmän periaatteille ja valvontajärjestelmän tehostamista on arvioitava osana työläinsäädännön kokonaisuutta. Työsopimuslain yleissitovuussäännöksen noudattamisen valvontajärjestelmä on erilainen verrattuna työehtosopimuslain mukaiseen valvontajärjestelmään. Valvontajärjestelmään ei ehdoteta tehtäväksi muutoksia eli työsuojeluviranomaisen kehoitusmenettely palkka-asiassa ei kohdistuisi sellaiseen työnantajaan, joka noudattaa työehtosopimuksen palkkamääräyksiä työehtosopimuslain mukaisen sidonnaisuuden perusteella. Työehtosopimuslain mukaisessa menettelyssä luottamusjärjestelmän ja muiden keinojen avulla on mahdollista varmistua työehtosopimuksen määräysten noudattamisesta ja viime kädessä riita-asiat käsitellään työtuomioistuimessa. Järjestäytymättömässä kentässä ei ole samanlaista valvontajärjestelmää. Ehdotettu sääntely tehostaa järjestäytymättömien työnantajien palveluksessa olevien työntekijöiden työnteon vähimmäisehtojen toteutumista ja tässä mielessä lisää työntekijöiden yhdenvertaisuutta.

Ehdotus rakentuu työntekijöiden suojelun periaatteesta käsin, jota on pidettävä painavana ja hyväksyttävänä tavoitteena palkkausta koskevan sääntelyn valvonnan tehostamiselle. Kyse on lakisääteisen työnantajavelvoitteen noudattamisen valvonnasta perustuslain 18 §:n 1 momentin säännöksen toteuttamiseksi eikä ehdotuksella kavenneta sopimusvapautta tai rajoiteta elinkeinonharjoittamista. Ehdotetulla uudella työsuojeluviranomaisen toimivaltuudella ei myöskään

ole vaikutusta varsinaisten sopimusriitojen käsittelyyn. Edellä mainitut perusteet ovat perustuslain 18 §:n 1 momentin säännös huomioon ottaen valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä ja esitystä on pidettävä mahdollisena myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyn kannalta.

Esitykseen ei sisälly sellaisia ehdotuksia, joiden vuoksi esitys olisi tarpeen käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 13 §:n 2 momentti ja 3 momentin 8 kohta sekä 50 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 13 §:n 2 momentti laissa 1330/2014, 13 §:n 3 momentin 8 kohta laissa 449/2016 ja 50 §:n 1 momentti laissa 920/2021, sekä

lisätään 13 §:n 3 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 449/2016 ja 748/2022, uusi 9 kohta ja 49 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1345/2021, uusi 3 momentti seuraavasti:

13 §

Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen

Jos säännösten vastaisesta oloilasta johtuva vaara tai haitta on 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa vähäistä suurempi, tarkastajan on annettava toimintaohjeen sijasta kirjallinen kehoitus poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Tarkastaja voi lisäksi antaa kirjallisen kehotuksen 3 momentin 1-8 kohdissa tarkoitetuissa asioissa, jos työnantaja ei noudata 1 momentissa tarkoitettua toimintaohjetta.

Kehotus voidaan antaa asiassa, joka koskee:

8) työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) 12 §:ssä säädettyä tiedonantovelvollisuutta henkilöstön edustajille tai mainitun lain 17 §:n 1, 2, 4 tai 5 momentissa säädettyä työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeutta;

9) velvollisuutta maksaa vähintään lain ja työhön sovellettavan yleissitovan työehtosopimuksen mukaista palkkaa, jonka peruste ja määrä ovat yksiselitteisesti todettavissa.

49 §

Ilmoitus muille viranomaisille

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.

50 §

Rikosasiasta ilmoittaminen ja ilmoituksen käsittely

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 työsuojeluviranomaisen valvottavana olevan lainsäädännön vastaisesti. Ilmoitus voidaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen

Laki

työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 13 §:n 2 momentti ja 3 momentin 8 kohta sekä 50 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 13 §:n 2 momentti laissa 1330/2014, 13 §:n 3 momentin 8 kohta laissa 449/2016 ja 50 §:n 1 momentti laissa 920/2021, sekä

lisätään 13 §:n 3 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 449/2016 ja 748/2022, uusi 9 kohta ja 49 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1345/2021, uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

13 §

Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen

Jos säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai haitta on 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa vähäistä suurempi, tarkastajan on annettava toimintaohjeen sijasta kirjallinen kehoitus poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Samoin tarkastaja voi antaa kirjallisen kehotuksen, jos työnantaja ei noudata 1 momentissa tarkoitettua toimintaohjetta.

Kehotus voidaan antaa asiassa, joka koskee:

8) työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) 12 §:ssä säädettyä tiedonantovelvollisuutta henkilöstön edustajille tai mainitun lain 17 §:n 1, 2, 4 tai 5 momentissa säädettyä työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti-oikeutta.

Ehdotus

13 §

Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen

Jos säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai haitta on 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa vähäistä suurempi, tarkastajan on annettava toimintaohjeen sijasta kirjallinen kehoitus poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Tarkastaja voi *lisäksi* antaa kirjallisen kehotuksen *3 momentin 1-8 kohdissa tarkoitetuissa asioissa*, jos työnantaja ei noudata 1 momentissa tarkoitettua toimintaohjetta.

Kehotus voidaan antaa asiassa, joka koskee:

8) työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) 12 §:ssä säädettyä tiedonantovelvollisuutta henkilöstön edustajille tai mainitun lain 17 §:n 1, 2, 4 tai 5 momentissa säädettyä työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti-oikeutta;

9) *velvollisuutta maksaa vähintään lain ja työhön sovellettavan yleissitovan työehtosopimuksen mukaista palkkaa, jonka peruste ja määrä ovat yksiselitteisesti todettavissa.*

49 §

Ilmoitus muille viranomaisille

49 §

Ilmoitus muille viranomaisille

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.

50 §

Rikosasiasta ilmoittaminen ja ilmoituksen käsittely

Jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa tai rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 tai 3 a §: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 sekä 44 luvun 1 §:n 1 momentin 3 ja 9 kohdassa tarkoitettujen tekojen osalta vain sellaisia, joissa on menetelty työsuhteen vähimmäisehtoja tai työnteon turvallisuutta ja terveellisyyttä koskevien säännösten vastaisesti taikka joissa on kyse työsuojeluviranomaisen valvottavana olevasta teknisestä laitteesta. Ilmoitus voidaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä

50 §

Rikosasiasta ilmoittaminen ja ilmoituksen käsittely

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 työsuojeluviranomaisen valvottavana olevan lainsäädännön vastaisesti. Ilmoitus voidaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä
yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

LUONNOS