

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle

Asia

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön lausuma luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta.

Lausuma

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö (myöh. selvitysyksikkö) lausuu harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ja kannattaa pääosin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön valmistelemaa hallituksen esitysluonnosta.

Hallituksen esitysluonnos perustuu harmaan talouden torjuntaohjelman kirjaukseen, jonka mukaan on selvitettävä uusia keinoja, esimerkiksi hallinnollisia sanktioita, tahalliseen tai törkeään huolimattomaan alipalkkaukseen puuttumiseksi. Harmaa talous ilmenee alipalkkauksessa epäsuorasti siten, että maksettaessa lain ja yleissitovien työehtosopimusten tason alittavaa palkkaa, tilitetään siitä myös pienempi määrä veroja ja sosiaalivakuutusmaksuja. Lisäksi työnantajat, jotka laiminlyövät palkanmaksua koskevat velvoitteensa, saavat epäreilua ja perusteetonta kilpailuetua ja taloudellista hyötyä. Siten alipalkkaus vääristää myös kilpailua.

Selvitysyksikkö ehdottaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön harkittavaksi, että

- Ehdotetun työsuojelun valvontalain 13 § 2 momentin kehotuksen käyttöalan rajoittamisen tarpeellisuutta harkittaisiin. Rajoituksen jättäminen pois pykälästä yksinkertaisesti lain sanamuotoa ja soveltamista.
- Ehdotetun 3 momentin 9 kohdan sanamuotoa väljennettäisiin siten, ettei pykälä sisältäisi termiä "yksiselitteisesti".
- Esitysluonnoksessa olevaa vaikutusten arviointia täsmennetään koskien työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden laajennusta kiskonta- ja petosrikoksiin.
- Esitysluonnokseen kirjattuja perustelutekstejä koskien keinoja alipalkkaukseen puuttumiseksi muokattaisiin vastaamaan muualla luonnoksessa esitettyä.
- Lainausta, joka koskee referoitua selvitysyksikön alipalkkausta käsittelevää raporttia, täsmennettäisiin väärinkäsitysten välttämiseksi.

Perustelut

Ehdotus 1 a.): työsuojelun valvontalain 13 § toisen momentin yksinkertaistaminen

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, ettei yhdenvertaisuuslaissa kielletyn syrjintäperusteen ja alipalkkauksen välillä aina kyetä osoittamaan sellaista yhteyttä, että tilannetta voitaisiin arvioida kiellettyinä syrjintänä. Nykylain mukaan tällöin työsuojeluviranomaisen valvonnan toimenpiteenä on käytettävissä vain toimintaohje, joka annetaan työnantajalle velvollisuudesta noudattaa kyseisen alan yleissitovaa työehtosopimusta. Toimintaohje on oikeudellisesti sitomaton eikä sen avulla voida varmistaa lain noudattamista. Muita työsuojeluviranomaisen keinoja puuttua erilaisiin säännösten vastaisiin olotiloihin ovat kehotuksen antaminen ja velvoittavan päätöksen tekeminen. Nämä menettelyt eivät nykytilassa koske yleissitovan työehtosopimuksen noudattamisen valvontaa. Edellä kerrotuista syistä työsuojelun valvontalakiin on esitetty muutosta, jonka seurauksena palkkausta koskien voidaan antaa myös kehoitus, jos säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai haitta on vähäistä suurempi.

Kehotuksen antamista koskien yleissitovan työehtosopimuksen noudattamista ollaan kuitenkin rajoittamassa seuraavasti (esitysluonnoksen uusi sanamuoto kursivoituna):

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.*

Selvitysyksikkö esittää näkemyksensä seuraavaa:

Työsuojeluviranomaisten valvontahavainnot osoittavat, etteivät työnantajat aina noudata toimintaohjeita. Työsuojelun valvontalain uudistuksen tarkoituksena on tehostaa työsuojeluhallinnon valvonnan keinovalikoimaa ja mahdollistaa kehotuksen antaminen. Siten on epätarkoituksenmukaista, että työsuojelutarkastajien oikeutta kehotuksen antamiseen rajoitettaisiin vähäisissä tapauksissa. Selvitysyksikkö esittää, että työsuojelun valvontalain 13 § toinen momentti säilytettäisiin nykyisessä muodossaan, jolloin se mahdollistaisi kehotuksen antamisen kaikissa lain 13 § 3 momentissa luetelluissa asioissa. Tällöin myös pykälän sanamuoto ja sisältö olisivat helppolukuisia ja ymmärrettäviä.

Ehdotus 1 b.): luonnoksen uuden sanamuodon väljentäminen: työsuojelun valvontalain 13 § 3 momentin 9 kohta

Hallituksen esitysluonnoksessa työsuojelun valvontalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 13 § 3 momentin 9 kohta. Sen sanamuoto kuuluu seuraavasti:

[Kehotus voidaan antaa asiassa, joka koskee:]

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

Selvitysyksikkö esittää näkemyksensä seuraavaa:

Sanamuotoa "peruste ja määrä ovat yksiselitteisesti todettavissa" voi pitää huomattavan jyrkkänä. Tiukasti sanamuodon mukaisesti tulkittuna kehotuksen antaminen voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta monissa käytännön tilanteissa, joissa palkan peruste ja määrä ovat kyllä todettavissa, mutta täsmällisestä summasta voi olla erimielisyyttä. Hallituksen esitysluonnoksen perustelutekstissäkin todetaan (sivulla 29), että: "Eri alojen työehtosopimusten palkkausjärjestelmien rakenteesta ja selkeydestä riippuu, miten täsmällistä palkkatasoa työsuojeluvalvonnassa on mahdollista edellyttää." Harmaan talouden selvitysyksikkö ehdottaakin, että lain sanamuotoa lievennetään vastaamaan perustelutekstissä esitettyä.

Sanamuoto voisi olla esimerkiksi seuraavanlainen:

[Kehotus voidaan antaa asiassa, joka koskee:]

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

Selvitysyksikkö toteaa, että mahdollisuus antaa kehotus koskien yleissitovan työehtosopimuksen mukaisen palkan maksamisen laiminlyöntejä tehostaa työsuojeluviranomaisten toimivaltuuksia. Valvonnan vaikuttavuutta voitaisiin kuitenkin kehittää edelleen ottamalla käyttöön tehokkaat ja toimivat hallinnolliset sanktiot havaittuja alipalkkaustapauksia koskien.

Ehdotus 2: Vaikutusten arvioinnin täsmentäminen koskien työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden laajennusta kiskonta- ja petosrikoksiin (esitysluonnoksen sivut 24–25)

Alipalkkaukseen puuttumiseksi työsuojelun valvontalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus poliisille koskisi rikoslain mukaisia petos- ja kiskontarikoksia. Hallituksen esitysluonnoksen luvussa 2.5 todetaan, että ilmoitusvelvollisuuden laajennus koskemaan myös kiskonta- ja petosrikoksia edistäisi sitä, että esitutkinnassa otettaisiin huomioon alusta alkaen nykyistä laajemmin tapaukseen mahdollisesti soveltuvat rikostunnusmerkit.

Selvitysyksikkö esittää näkemyksensä seuraavaa:

Luonnoksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, kuinka tehokkaasti nimike-muutos auttaa saamaan alipalkkaustapauksia tehneitä henkilöitä rikosvastuuseen. Selvitysyksikön käsityksen mukaan esitutkintaviranomaisilla on tähänkin asti ollut vapaus päättää millä rikosnimikkeellä epäiltyä rikosta aletaan esitutkinnassa selvittämään. Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 23 todetaankin, että ne teot, jotka tulevaisuudessa voitaisiin ilmoittaa poliisille epäiltynä kiskontana tai petoksena, ilmoitetaan usein jo nykyisin epäiltynä työsyryntänä tai kiskonnantapaisena työsyryntänä.

Selvitysluonnoksen perusteella ei selviä, mitä tosiasiallisia hyötyjä ilmoitusoikeuden laajentamisella tavoitellaan. Laajempi muutos alipalkkaustapausten rikosnimikkeiden käytössä esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuinkäytännössä edellyttäisi todennäköisesti monia muitakin muutoksia kuin työsuojelun valvontalakiin tehtävän ilmoittamisoikeuden laajentamisen.

Petosta ja kiskontaa koskevien rikosnimikkeiden lisäksi olisi tärkeää kehittää työsuojeluhallinnon tarkastajien mahdollisuuksiin havaita palkkaukseen liittyviä väärinkäytöksiä ylipäättään. Nykytilassa palkkakirjanpidon laiminlyönnit vaikeuttavat usein asioiden tutkimista, ja pahimmillaan peittävät taakseen jopa ihmiskauppatapauksia. Palkkakirjanpitoon liittyvien puutteiden ja laiminlyöntien osalta olisi hyvä selvittää, täytävätkö työsuojeluviranomaisen tekemät havainnot laiminlyönneistä esimerkiksi kirjanpitorikoksen tunnusmerkistön ja mahdollistaa näiden havaintojen ilmoittaminen muille viranomaisille. Olisikin syytä varmistaa, että työsuojeluviranomaisten oikeudet omaaloitteisiin tietojen luovutuksiin sekä tietojen saamiseen muilta viranomaisilta kuten esimerkiksi Verohallinnolta, Maahanmuuttoviranomaisilta sekä esitutkintaviranomaisilta ovat riittävän laajat.

Ehdotus 3: Esitysluonnokseen kirjattuja perustelutekstejä koskien keinoja alipalkkaukseen puuttumiseksi muokattaisiin (esitysluonnoksen sivut 24–25)

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän alatyöryhmä (sääntelytyöryhmä) on selvittänyt ja arvioinut erilaisia keinoja tehostaa palkkauksen rikkomuksiin puuttumista. Sääntelytyöryhmässä tarkasteltiin ennen kaikkea rikosoikeudellisia rangaistusseuraamuksia ja uutena keinona hallinnollisia sanktioita. Luonnostekstin mukaan hallinnollisen sanktion säätämistä työsuojeluviranomaisen valvontakeinoksi palkkaa koskevassa asiassa ei pidetty toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona. Sen sijaan hallituksen esitysluonnoksessa arvioidaan, että alipalkkaukseen voidaan puuttua rikoslain 36 luvun kiskonnan ja petoksen tunnusmerkistöjen avulla eli nyt ehdotetuilla työsuojelun valvontalain 50 §:n muutoksilla.

Hallituksen esitysluonnoksessa käsitellään lyhyesti sääntelytyöryhmän arviota hallinnollisten sanktioiden käyttämisestä palkkauksen valvontakeinona. Tekstissä todetaan, että hallinnolliset sanktiot ovat yleensä rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja, joiden tulee täyttää kuvattu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate samalla tavalla kuin varsinaisen rikosoikeudellisen sääntelyn. Hallinnollisen sanktion käyttöä pohdittaessa on otettava huomioon myös kaksoisrangaistavuuden kieltö: samasta teosta ei voi seurata samalle taholle rikosoikeudellista seuraamusta ja rangaistuksenluontoista hallinnollista seuraamusta.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan sääntelytyöryhmä totesi, että hallinnolliset sanktiot soveltuvat parhaiten tekoihin, joissa on kysymys moitittavuudeltaan verrattain vähäisestä ja yksinkertaisesta asiasta. Luonnostekstin mukaan 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. Sääntelytyöryhmä ei pitänyt hallinnollisen sanktion säätämistä työsuojeluviranomaisen valvontakeinoksi palkkaa koskevassa asiassa toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona edellä kerrotuista syistä.

Selvitysyksikkö esittää näkemyksensä seuraavaa:

Ajatus siitä, että alipalkkaukseen pystyttäisiin puuttumaan nykyistä selvästi tehokkaammin kiskonnan ja petoksen rikostunnusmerkistöjen avulla on ristiriidassa hallituksen esitysluonnoksessa muualla kerrotun kanssa. Luonnoksessa todetaan, että ne teot, jotka tulevaisuudessa voitaisiin ilmoittaa poliisille epäiltynä kiskontana tai petoksena, ilmoitetaan usein jo nykyisin epäiltynä työsyryntänä tai kiskonnantapaisena työsyryntänä. Selvitysyksikön käsityksen mukaan alipalkkaukseen puuttuminen ei ole tehokasta rikosoikeudellisin keinoin, ainakaan ilman rikoslakiin tehtäviä muutoksia.

Selvitysyksikkö huomauttaa, että esitysluonnoksessa ei tuoda esille sitä, että hallinnolliset sanktiot kohdistetaan lähtökohtaisesti oikeushenkilölle kuten osakeyhtiölle. Tällöin kaksoisrangaistavuuden kieltö ei estä hallinnollisten sanktioiden käyttämistä, vaikka yrityksen vastuuhenkilö todettaisiinkin myöhemmin syylliseksi samaan asiaan

(kuten esimerkiksi kiskonnantapaiseen työsyryntään) liittyvään rikokseen. Esimerkiksi Verohallinnon toiminnassa hallinnollisten sanktioiden (veronkorotusten) käyttäminen on vakiintunutta. Menettely ei Verohallinnonkaan toiminnassa estä sitä, etteikö rikostapauksista tehtäisi tutkintapyyntöjä poliisille.

Selvitysyksikkö toteaa, että työsuojeluhallinnon tarkastajat arvioivat koko ajan työseen palkkoja ja tekevät hallinnollisia päätöksiä. Esitysluonnoksessa mainitut perustelut sille, miksei hallinnollisia sanktioita voisi ottaa yhdeksi keinoksi alipalkkauksen torjumisessa, vaikuttavat olevan ristiriidassa sen valvontatyön kanssa, mitä työsuojeluhallinto toteuttaa jo nykyisellään.

Ehdotus 4: Esitysluonnoksessa tehtyä selvitysyksikön alipalkkausta käsittelevää raporttia koskevaa referointia voisi täsmentää väärinkäsitysten välttämiseksi

Esitysluonnoksessa muun muassa sivulla 10 referoidaan selvitysyksikön vuonna 2020 julkaisemaa raporttia *Ulkomaalaisten alipalkkaus harmaan talouden ilmiönä Suomessa – oikeustapaanalyysi*. Lainauksen kohdassa, jossa viitataan hylättyihin syytteisiin, kirjoitetaan: "Tekijöistä merkittävä osa on ollut suomalaisia". Koska kyseessä ovat lainvoimaset, hylätyt syytteet, epäiltyihin viittaamisen termillä "tekijä" voisi korvata esimerkiksi sanalla "vastaaja".

Helsingissä 15.9.2022

Janne Marttinen
johtaja

Matti Hautala
ylitarkastaja