

Asia: VN/18662/2022

## **Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Lausuntonaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta Verohallinto esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitysluonnos liittyy hallitusohjelman kirjaukseen selvittää uusia keinoja puuttua tahalliseen tai törkeän huolimattomaan alipalkkaukseen. Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän alatyöryhmän (säätelytyöryhmä) tehtävänä on ollut selvittää hallitusohjelman mukaisesti uusia keinoja alipalkkaukseen puuttumiseksi. Työryhmän tavoitteena on ollut määrittää alipalkkauksen eri ilmenemismuodot ja etsiä mahdollisimman tehokkaita keinoja alipalkkaukseen puuttumiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksella esitetään työsuojeluviranomaisen toimivallan laajentamista siten, että työsuojeluviranomainen voisi antaa kehotuksen alipalkkaukseen liittyvässä asiassa ja tehdä poliisille ilmoituksen rikoslain 36 luvun mukaisiin kiskonta- ja petosrikoksiin liittyvissä tapauksissa. Lisäksi työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuutta laajennetaan kunnan terveydensuojelu- ja rakennusvalvontaviranomaisille valvonnassa esille tulleista rakennusten sisäilmastoon ja kunnossapitoon liittyvistä epäkohdista.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että työsopimuslain ja työehtosopimusten tulkinta ja riitojen ratkaisu ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia, jonka vuoksi ne eivät sovi hallintoviranomaisen ratkaistavaksi. Suomessa ei ole laissa säädetty vähimmäispalkkaa, vaan työsuhteen vähimmäisehtona noudatettava palkkaus määräytyy pääosin työehtosopimusjärjestelmän kautta. Mikäli työehtosopimusta ei ole, palkka määräytyy lähtökohtaisesti vapaasti työnantajan ja työntekijän välisen sopimuksen perusteella. Jos palkan

määrästä ei ole sovittu, sen tulee olla tavanomainen ja kohtuullinen. Mikäli palkka on sovittu liian alhaiseksi (hyvän tavan vastainen tai muutoin kohtuuton), sitä voidaan tuomioistuimessa sovitella.

Työsuojeluviranomaisen toimivalta on monelta osin rajattua ja työmarkkinajärjestöillä on työehtojen noudattamista koskevassa valvonnassa oma keskeinen roolinsa. Työsuojeluviranomaisen toimivallan laajentaminen alipalkkaukseen liittyviin havaintoihin parantaa työsuhteessa noudatettavien vähimmäisehtojen valvontaa ja mahdollisuuksia puuttua työvoimanhyväksikäyttöön, jolloin se on kannatettavaa. Poliisille tehtävän ilmoituksen laajentaminen koskemaan rikoslain 36 luvussa tarkoitettuja kiskonta- ja petosrikoksia mahdollistaa työsuojeluviranomaisen havaintojen ilmoittamisen myös niissä tilanteissa, joihin ei välttämättä liity voimassa olevan lainsäädännön edellyttämää syrjivää elementtiä.

Palkanmaksuun liittyvät epäkohdat ja puutteet vaikuttavat työntekijän talouden ja toimeentulon lisäksi epäsuorasti laaja-alaisesti myös yhteiskuntaan ja kilpailuneutraliteettiin. Palkanmaksuun liittyviä velvollisuuksia laiminlyövä työnantaja hyötyy alipalkkauksesta taloudellisesti ja saa toiminnallaan epäreilua kilpailuetua, kun taas työntekijän ostovoima ja toimeentulo heikkenevät alipalkkauksen myötä. Alipalkkaus alentaa myös verojen ja lakisääteisten vakuutusmaksujen kertymää, joilla rahoitetaan yhteiskunnan eri toiminnot.

Ehdotetut muutokset ovat harmaan talouden torjunnan ja työvoiman hyväksikäytön näkökulmasta kannatettavia, mutta niiden tosiasialliset vaikutukset saattavat jäädä vähäiseksi. Palkkakirjanpitoon liittyvät laiminlyönnit koetaan esteeksi havaita palkkaukseen liittyviä väärinkäytöksiä. Tähän puuttuminen edellyttää tehokasta valvontaa ja riittävää sanktiointia, jotta asiakirjoihin liittyvillä laiminlyönneillä ei olisi mahdollista peittää vakavampia rikoksia, kuten ihmiskauppaa. Palkkakirjanpitoon liittyvien puutteiden ja laiminlyöntien osalta olisi hyvä selvittää ja arvioida, täyttävätkö ne esimerkiksi kirjanpitorikoksen tunnusmerkistön ja tulisiko niiden osalta mahdollistaa havainnon ilmoittaminen poliisille.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan vuosia 2020-2023 koskevaan toimenpideohjelmaan on kirjattu hanke 1.4 jossa selvitetään uusia keinoja, kuten hallinnollisia sanktioita, puuttua tahalliseen tai törkeään huolimattomaan alipalkkaukseen. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan sääntelytyöryhmä on arvioinut hallinnollisten sanktioiden käyttöalaa palkkauksen valvonnassa. Sääntelytyöryhmä totesi, että hallinnolliset sanktiot soveltuvat parhaiten tekoihin, joissa on kysymys moitittavuudeltaan verrattain vähäisestä asiasta, joissa laiminlyöty teko on yksinkertaisesti toteen näytettävissä eikä sen osoittaminen vaadi erityistä tutkintaa. Sääntelytyöryhmän näkemyksen mukaan hallinnollisia sanktioita ei pidetty toteuttamiskelpoisena keinona puuttua palkkauksen valvontaan, koska palkan maksatta jättämisestä koskevat tilanteet ovat monimutkaisia ja vaativat yleensä erilaisten selvitysten hankkimista ja niiden arviointia. Harmaan talouden tehokkaan torjunnan näkökulmasta hallinnollisten sanktioiden mahdollisuutta olisi vielä perusteltua arvioida. Kun palkkausta koskevaa asiaa pidetään yksityisoikeudellisena asiana, johon viranomainen ei ota kantaa, jäävät alipalkkausta koskevan näytön ja selvitysten hankkiminen ja arviointi käytännössä mahdollisesta alipalkkauksesta kärsineen työntekijän tehtäväksi niissä nyt kyseessä olevissa tapauksissa varsin tavanomaisissa tilanteissa, joissa työntekijä on järjestäytymätön.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö on antanut asiassa erillisen lausuntonsa.

Merisalo Matti  
Verohallinto