

Asia: VN/18662/2022

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan laajennettavaksi työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksia siten, 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.

Kuten luonnoksessa todetaan, luonnosta valmistellut jaosto on kuullut työskentelyn aikana oikeusministeriön edustajaa. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Kehotusmenettelyn laajentaminen

Kuten luonnoksessa on selostettu, Suomessa ei ole laissa säädettyä vähimmäispalkkaa, vaan työsuhteen vähimmäisehtona noudatettava palkkaus määräytyy pääosin työehtosopimusjärjestelmän kautta. Voimassa oleva työsopimuslain 2 luvun 7 § velvoittaa työnantajaa noudattamaan 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. (s. 4)

Työsuojelun valvontalaissa ei säädetä työsuojeluviranomaisen asiallisesta toimivallasta valvoa palkkausta, työehtosopimuksia tai muutakaan työlainsäädännön alaan kuuluvaa asiaa, vaan valvonnan keinoista ja menettelytavoista. Ehdotuksessa on kyse työsuojelun valvontalain kehoitusmenettelyn ulottamisesta koskemaan myös yllä mainittua lakisäätteistä, PL 18 §:n 1 momenttiin kiinnittyvää velvollisuutta.

Merkillepantavaa on, että työsuojeluviranomaisella on jo voimassaolevan lainsäädännön nojalla asiallinen toimivalta valvoa työsopimuslain 2 luvun 7 §:n yleissitovuussäännöksen noudattamista järjestäytymättömän työnantajan kohdalla ja antaa toimintaohje poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Viranomaiselle lisättäisiin toimivalta antaa kehoitus asiassa, joka koskee velvollisuutta maksaa vähintään lain ja työhön sovellettavan yleissitovan työehtosopimuksen

mukaista palkkaa, jonka peruste ja määrä ovat yksiselitteisesti todettavissa. Lisäksi edellytyksenä on, että vaara tai haitta on vähäistä suurempi. Työnantajan lakisääteisiin velvollisuuksiin ei ehdoteta muutoksia.

Kuten luonnoksessa todetaan, toimintaohje ja kehotus ovat oikeudellisesti sitomattomia, eikä niitä ole mahdollista tehostaa uhkasakoin. Kuitenkin jos kehotusta ei noudateta, tarkastajan on saatettava asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Tämä voi antaa velvoittavan päätöksen, jota on mahdollista tehostaa uhkasakolla.

Vaikka ehdotuksessa ei ehdoteta muutettavaksi laajemmin työsuojelun valvontalain 13-15 §:n muodostamaa kokonaisuutta, valvontajärjestelmän ulkopuolelta tarkasteltuna on todettava, että viranomaistoiminnan ja valvonnan näkökulmasta vaikuttaa moniportaiselta ja jossain määrin tehottomalta, että laissa säädetään kahdesta oikeudellisesti sitomattomasta instrumentista. Lainsäädännön rikkomiseen puuttuminen saattaa siten edellyttää toimintaohjeen, kehotuksen sekä työsuojeluviranomaisen päätöksen. Koska sekä kehotus että toimintaohje ovat oikeudellisesti sitomattomia, näiden välisen erottelun tarkoituksenmukaisuutta on vaikea hahmottaa.

Luonnoksen perusteluissa (s. 8) todetaan: ”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.” Todettakoon, että toimintaohje eikä kehotus puutu toimenpiteen kohteen oikeuksiin näiden keinojen ollessa oikeudellisesti sitomattomia. Rajanveto vakavampien ja lievempien tapausten välillä olisi mahdollista säätää esimerkiksi sen osalta, mitkä asiat siirretään työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi.

Luonnoksen suhteesta perustuslakiin

Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti tunnistettu lakiehdotuksen liitännät perustuslakiin. Esityksen tavoitteena on tehostaa työntekijöiden palkkausta koskevien säännösten noudattamista työmarkkinoilla ja turvata työntekijöiden asemaa laajentamalla työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltuuksia.

Merkityksellistä on, että luonnoksessa ei ehdoteta säädettäväksi uutta aineellista lainsäädäntöä, vaan ainoastaan laajennetaan toimivaltaa nykyisten työnantajavelvoitteiden valvonnassa. Kuten perusteluissa todetaan, sääntelyn tarkoituksena on edistää PL 18 §:n 1 momenttiin kiinnittyvää julkisen vallan velvoitetta huolehtia työvoiman suojelusta. Perusteluissa olisi asianmukaista vielä nimenomaisesti tehdä selkoa alipalkkauksen ja työvoiman suojelun yhteydestä.

Perusteluissa on tarkasteltu ehdotusta myös omaisuudensuojan ja sopimussuhteiden pysyvyyden kannalta. Kuten luonnoksessa todetaan, esityksessä on kyse sopimusvapautta jo lähtökohtaisesti rajaavan työlainsäädännön valvonnan tehostamisesta. Lakiehdotuksella ei siten kavennettaisi elinkeinonvapautta tai sopimusvapautta. Sopimusvapautta on jo työsopimuslain 7 §:n nojalla rajattu. Pykälän 2 momentin mukaan työsopimuksen ehto, joka on ristiriidassa yleissitovan työehtosopimuksen vastaavan määräyksen kanssa, on mitätön ja sen sijasta on noudatettava yleissitovan työehtosopimuksen määräystä. (Laisa säädettyjen sopimussuhteiden valvonnan osalta esimerkkinä elintarvikemarkkinavaltuutettua koskeva sääntely tai Oikeusministeriön työryhmän mietintö Ehdotus maksuehtolain muuttamisesta OMML 2022:19).

Luonnoksessa tehtyyn arvioon perustuslain 6 §:n osalta voidaan yhtyä. Ehdotus rakentuu voimassa olevan työlaissäädännön ja työehtosopimusjärjestelmän periaatteille, ja sen voidaan katsoa edistävän järjestäytymättömään kenttään kuuluvien työntekijöiden asemaa. Luonnoksessa on lisäksi huomioitu asianmukaisesti yhdenvertaisuuslain säännökset syrjinnän kiellosta.

Toimivallan rajauksesta

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä hallintoviranomaisen toimivaltasääntelyn sekä yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin tehtävän rajanvedon kannalta. Työsopimussuhde on yksityisoikeudellinen oikeussuhde, jonka keskeisin ehto työntekijän kannalta on palkanmaksuvelvollisuus.

Keskeistä sääntelyn kannalta on, että työsuojeluviranomaisen toimivalta kiinnittyy nimenomaan ja jo nykyisellään laissa työnantajatahoille säädetyn palkanmaksuvelvollisuuden noudattamisen valvontaan. Työsopimuslain 13 luvun 12 §:n mukaan työsuojeluviranomaisen tehtävänä on valvoa työsopimuslain noudattamista, mikä merkitsee sitä, että jo nykyisellään viranomaisella on toimivalta valvoa työsopimuslain 2 luvun 7 §:n yleissitovuussäännöksen noudattamista järjestäytymättömän työnantajan kohdalla.

Viranomaisen toimivaltasääntelyn kannalta on keskeistä, että luonnoksessa on pyritty rajaamaan hallintoviranomaisen toimivaltaa siten, ettei työsopimussuhdetta koskevia yksityisoikeudellisia riita-asioina yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäviä tulkinnanvaraisia kysymyksiä ratkaista hallintoviranomaisen päätöksellä. ”Kehotusmenettely ja velvoittava hallintopäätös voisi koskea vain sellaisia palkkausta koskevia asioita, joissa katsottaisiin olevan kyse yksiselitteisesti todettavissa olevasta lain ja työhön sovellettavan yleissitovan työehtosopimuksen mukaisesta palkkauksesta. Säännöksellä turvataan työsuojelullisessa tarkoituksessa palkkauksen yksiselitteisenä pidettävän vähimmäistason toteutumista.” (s. 28)

Viranomaisen toimivalta koskisi palkkaa, jonka peruste ja määrä ovat yksiselitteisesti todennettavissa. Mikäli näin ei ole, kyse ei olisi kehotusmenettelyn piiriin kuuluvasta asiasta, vaan ilmeisesti pikemminkin yksityisoikeudellisesta riita-asiasta. Kuten perusteluista käy ilmi, yksiselitteisyys on tässä sääntely-yhteydessä melko haastavasti määriteltävissä. Perusteluiden selkeydellä on siten käytännön soveltamisen kannalta erityinen merkitys. Lisäksi on huomioitava, että säännöstä soveltaessa viranomaisen on noudatettava hallinnon oikeusperiaatteita (mm. tarkoitussidonnaisuuden, yhdenvertaisuuden ja luottamuksensuojan periaatteet, HL 6 §).

Huomionarvoista toimivaltakysymyksen kohdalla on lisäksi se, että viranomaisen 15 §:n nojalla antama päätös noudattaa laissa säädettyä palkkauksen osalta ei ole täytäntöönpantavissa ulosottoteitse eli työnantajan maksuvelvollisuutta ei ole kehotuksen tai velvoittavan päätöksen nojalla mahdollista täytäntöönpanna. Kuten luonnoksessa todetaan, kysymys oikeasta palkasta ja maksamattomista palkkasaatavista on luonteeltaan yksityisoikeudellinen, eikä siten hallintoasia. Mahdollinen palkkaa koskeva yksityisoikeudellinen riita-asia arvioidaan ja käsitellään hallintopäätöksestä itsenäisenä ja erillisenä asiana.

Ilmoitusvelvollisuus

Luonnoksessa ehdotetaan myös laajennettavaksi työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuutta toisaalta poliisille petos- ja kiskontarikoksista, toisaalta terveydensuojelu- ja rakennusvalvontaviranomaisille rakennusten sisäilmastoon ja kunnossapitoon liittyvistä epäkohdista. Näiden ehdotusten osalta oikeusministeriöllä ei ole lausuttavaa.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Färkkilä Heini
Oikeusministeriö