

Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työaikalakia, vuosilomalakia, työntekijöiden lähettämisestä annettua laki, merityöaikalakia, merimiesten vuosilomalakia, työajasta kotimaan liikenteen aluksissa annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Esityksen tavoitteena on tehostaa laissa säädettyjen työnantajan hallinnollisten velvoitteiden noudattamista työaika- ja vuosilomakirjanpidon tekemisestä sekä työvuoroluettelon laatimisesta ja antamisesta työntekijöille tiedoksi. Ehdotuksilla edistetään myös yritysten tasavertaista kilpailua. Näiden velvoitteiden tehostamiseksi esitetään työsuojeluviranmaisen valvontakeinoja lisättäväksi mahdollisuudella määrätä laiminlyöntimaksu velvoitteiden laiminlyömisestä tukemaan työntekijöiden työehtojen tehokkaampaa valvontaa.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2027 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	25
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	25
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	25
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	26
4.3 Sääntelyn kohderyhmät.....	26
4.3.1 Vaikutukset työnantajiin	27
4.3.2 Vaikutukset työsuojelu- ja muiden viranomaisen toimintaan	29
4.3.3 Vaikutukset hallintotuomioistuinten toimintaan	30
4.3.4 Vaikutukset julkiseen talouteen	30
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	31
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	32
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	32
5.2.1 Alankomaat	32
6 Lausuntopalaute.....	33
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	33
7.1 Työaikalaki.....	33
7.2 Vuosilomalaki	38
7.3 Laki työntekijöiden lähettämisestä.....	38
7.4 Merityöaikalaki	38
7.5 Merimiesten vuosilomalaki	38
7.6 Laki työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain muuttamisesta.....	38
7.7 Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.	39
8 Voimaantulo	39
9 Suhde muihin esityksiin.....	39
9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	39
9.2 Suhde talousarvioesitykseen	39
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	39
LAKIEHDOTUKSET	43
työaikalain muuttamisesta.....	43
vuosilomalain muuttamisesta	44
työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta	45
merityöaikalain muuttamisesta.....	46
merimiesten vuosilomalain muuttamisesta	47
työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain muuttamisesta	48
sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.....	50
LIITE	52
RINNAKKAISTEKSTI.....	52
sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.....	52

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on lukuisia kirjauksia työperäisen hyväksikäytön torjunnasta. Niiden toteuttamiseksi on laadittu työperäisen hyväksikäytön vastainen toimenpideohjelma, joka sisältää 33 toimenpidettä ja jonka yhtenä tavoitteena on turvata harmaan talouden ja talousrikollisuuden sekä hyväksikäytön ehkäisyyn ja torjuntaan osallistuvien viranomaisten toimintaedellytykset ja kehitetään näiden viranomaisten välistä yhteistyötä. Lisäksi hallitus hyväksyi vuonna 2024 harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman vuosille 2024–2027, jonka yhtenä keskeisenä tavoitteena on turvata harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytykset. Lisäksi tavoitteena on edistää yritysten välistä tervettä kilpailua ja reiluja työmarkkinoita.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman täytäntöönpanon puitteissa työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö ovat selvittäneet mahdollisuutta ottaa käyttöön laiminlyöntimaksu selkeissä työlaainsäädännön rikkomistilanteissa. Ministerivaliokunta linjasi 16 huhtikuuta 2026 esivalmistelun aloittamisesta mahdollisuudesta vahvistaa työaika- ja vuosiloma-asiakirjojen laiminlyöntiin liittyvää seuraamusjärjestelmää.

1.2 Valmistelu

Ehdotusta on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriön johdolla yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, Lupa- ja valvontaviraston työsuojeluosaston ja oikeusministeriön edustajien kanssa.

Lisäksi ehdotusta on käsitelty epävirallisessa kolmikantaisessa työryhmässä touko- ja kesäkuussa 2026. Epävirallisen työryhmän työskentelyyn osallistuivat työ- ja elinkeinoministeriön edustajien lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n, Suomen Yrittäjät ry:n, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n, valtion työmarkkinalaitoksen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:n, STTK ry:n ja Akava ry:n edustajat sekä palkansaajajärjestöjen yhteinen edustaja. Työryhmän työskentelyyn osallistuivat myös sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön sekä Lupa- ja valvontaviraston työsuojeluosaston edustajat. Hallituksen esityksen muotoon laaditusta työryhmän mietinnöstä järjestettiin lausuntokierros ajalla x.7.–x.8.2026 lausuntopalvelu.fi -palvelun kautta. Lausuntojen sisältöä selvitetään jäljempänä jaksossa 6. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla osoitteessa: xx.

2 Nykytila ja sen arviointi

Työsuojelun valvontaa ja työpaikan työsuojeluyhteistoimintaa koskevassa lain (44/2006, työsuojelun valvontalaki) 1 §:n mukaan laissa säädetään menettelystä työsuojeluviranomaisen valvoessa työsuojelua koskevien säännösten noudattamista. Laissa säädetään valvonnan keinoista ja menettelytavoista. Säädöksen tai sen osan kuulumisesta työsuojeluviranomaisen valvontaan säädetään asianomaisessa aineellisessa laissa.

Työaikalaisissa ja vuosilomalaissa säädettyt velvollisuudet työaika- ja vuosilomakirjanpidon pitämisestä sekä työvuoroluettelon antamisesta ovat lakeja valvovan työsuojeluviranomaisen valvonnan pohja työtekijöiden työehtojen valvonnassa. Nämä vaatimukset koskevat kaikkia

työnantajia yksityisellä ja julkisella sektorilla mukaan lukien Suomeen työntekijöitä lähettäviä työnantajia tai kolmansien maihin sijoittautuneita työnantajia.

Työehtojen toteutumisen kannalta edellä mainittujen velvoitteiden laiminlyönnin johdosta työsuojeluviranomainen voi hallinnollisessa prosessissa kehottaa työnantajaa korjaamaan puutteen toimintaohjeella tai kehotuksella. Mikäli työnantaja ei noudata työsuojeluviranomaisen määräyksiä voidaan työaika- tai vuosilomarikkomus ilmoittaa poliisille, esitutkintaa varten. Vaikka työaika-asiakirjoilla on erillinen oma merkityksensä työaika-suojelun toteutumisen seurannassa, ovat ne keskeisiä asiakirjoja myös palkkauksen oikeellisuuden todentamisessa. Nykyisellään työsuojeluvälvonnassa havaitaan huomattava määrä puutteita nimenomaan työaika-kirjanpidon pitämisessä ja työvuoroluetteloiden laatimisessa tai antamisessa.

Ulkomaisen työvoiman valvonta on osa työsuojeluviranomaisen valvontaa. Ulkomaisen työvoiman valvonnan tavoitteena on taata yhdenvertaiset ja reilut työmarkkinat sekä tasavertaiset kilpailuedellytykset yrityksille. Tarkastuksilla arvioidaan sitä, ovatko työnantajat varmistaneet, että heidän ulkomaalaisilla työntekijöillään on työnteke-oikeus Suomessa ja noudattavatko työnantajat Suomen työ-lainsäädäntöä ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen vähimmäisehtojen osalta. Tarkastuksella tehdään myös työaikalain valvontaa sekä selvitetään, onko työntekijälle maksettu palkka todellisuudessa tasolla, mitä Suomen työ-lainsäädäntö (eli yleensä yleis-sitovat työehtosopimukset) edellyttää. Korostuneesti ulkomaisen työvoiman käytön valvonnan tilanteissa työvuoroluettelo toimii myös pimeän työvoiman havainnollistamisen apuvälineenä. Työvuoroluettelon ajantasaisuus ja oikeellisuus ovat keskeisiä tekijöitä, kun arvioidaan, ovatko tarkastuksella tavatut henkilöt sellaisissa työsuhteissa, joihin liittyvät velvollisuudet on asianmukaisesti hoidettu.

Työaikalaki

Työaikalain (872/2019) tarkoituksena on suojella työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta, rajoittaa työaika- ja turvata riittävät lepoajat sekä varmistaa lainmukainen korvaus lisä-, yli- ja sunnuntaityöstä. Työaikalaki sisältää säännökset muun muassa säännöllisestä työajasta (yleis-työaika, vuorotyö, jaksotyö), ylityöstä ja lisätyöstä, lepoajoista (päivittäinen lepo, viikkolepo), työaika-asiakirjoista (työvuoroluettelo ja työaika-kirjanpito) sekä valvonnasta ja seuraamuksista.

Työaikalain 30 §:ssä säädetään työvuoroluettelosta. Työvuoroluettelo on ennakkoon laadittava työntekijäkohtainen suunnitelma, josta ilmenee työpäivien ja työvuorojen alkamis- ja päättymisajat, päivittäisten lepo- ja ruokataukojen ajankohdat ja vapaapäivät.

Työvuoroluettelo on annettava työntekijöiden tietoon hyvissä ajoin, viimeistään yksi viikkoa ennen sen ajanjakson alkua, jota se koskee. Se laaditaan mahdollisimman pitkälle ajalle (yleensä samaksi ajaksi kuin työajan tasoittumisjakso). Työvuoroluettelo voi olla toistaiseksi voimassa oleva, jos työajat eivät vaihtele (esim. kiinteä päivätyö).

Vahvistettu työvuoroluettelo on sitova. Sitä saa muuttaa vain työntekijän suostumuksella tai erityisestä painavasta syystä (esimerksi ennalta arvaamaton työjärjestelyihin liittyvä syy).

Siten työvuoroluettelosta tulee näkyä milloin työntekijän säännöllinen työaika alkaa ja päättyy, sekä päivittäisten taukojen ajankohdat. Työvuoroluettelo on yleensä laadittava samaksi ajankohdaksi kuin työajan tasoittumissuunnitelma, jos työpaikalla käytetään keskimääräistä työaika- tai jaksotyöaika-aa. Työvuoroluettelo voidaan tehdä lyhyemmäksi ajaksi kuin tasoittumis-jakso, jos sen tekeminen on erittäin vaikeaa tasoittumisjakson pituuden tai suoritettavan työn

epäsäännöllisyyden vuoksi. Työvuoroluettelo tulisi kuitenkin laatia niin pitkälle ajanjaksolle kuin mahdollista, kuitenkin vähintään viikoksi.

Työvuoroluettelo voidaan antaa toistaiseksi voimassa olevana tilanteissa, joissa säännöllisen työajan sijoittelu ei vaihtelee. Se voidaan antaa toistaiseksi voimassa olevana myös, kun sovelletaan liukuvaa tai joustotyöaikaa. Näitä työaikamuotoja koskeva kirjallinen sopimus korvaa työvuoroluettelon silloin, kun siitä ilmenee työajan sijoitteluun sovellettavat periaatteet. (ks. pykälät)

Työvuoroluettelosta voi olla määräyksiä myös työehtosopimuksissa. Työnantajan on huomioitava noudattamansa työehtosopimuksen määräykset.

Työaikalain 32 §:ssä säädetään työaikakirjanpidosta. Työnantajan on pidettävä luotettavaa ja ajantasaista työaikakirjanpitoa, josta käy ilmi työntekijäkohtaisesti: tehdyt työtunnit, säännöllinen työaika, lisä-, yli-, hätä- ja sunnuntaityö sekä näistä maksetut korvaukset tai vapaa-aikahyvitykset.

Työaikakirjanpito voidaan toteuttaa sähköisesti tai paperilla, erillisenä tai osana työvuoroluetteloa, jos se täyttää lain vaatimukset. Työaikakirjanpito on säilytettävä vähintään kaksi vuotta. Työntekijällä on oikeus pyynnöstä saada nähtäväkseen omat työaikatietonsa. Työsuojeluviranomaisella on oikeus tarkastaa kirjanpito.

Työaikalainsäädännön pakottavuus

Työaikalainsäädäntö on pakottavaa oikeutta. Työaikalainsäädännössä on kuitenkin annettu laajat toisinsopimismahdollisuudet ja siten huomioida alakohtaisia tarpeita. Poikkeaminen voi tapahtua joko työsopimuksin, työpaikkakohtaisella työehtosopimuksella taikka valtakunnallisten järjestöjen välisin työ- ja virkaehtosopimuksin.

Työaikalain 34 §:n 1 momentin mukaan työnantaja tai valtakunnallinen työnantajien yhdistys sekä työntekijöiden valtakunnallinen yhdistys tai tämän jäsenyhdistys saavat työehtosopimuksessa muun muassa 20) kohdan mukaan sopia toisin siitä, mitä laissa säädetään 30 §:ssä työvuoroluettelosta.

Työaikakirjanpito on pakottavaa oikeutta eikä siitä voi sopia toisin työehto- ja virkasopimuksissa.

Lisäksi työsuojeluviranomaiselle on annettu työaikalain 39 §:ssä oikeus poikkeuslupien antamiseen. Lupa- ja valvontavirasto (aluehallintovirasto) voi määräämillään ehdoilla myöntää luvan 1 momentin 4) kohdan mukaan poiketa 30 §:ssä säädetystä velvollisuudesta laatia työvuoroluettelo, jos sen laatiminen on työn epäsäännöllisen luonteen vuoksi erittäin vaikeaa. Lisäksi pykälän 2 momentin mukaan, jos aluehallintovirasto on myöntänyt työnantajalle 1 momentissa tarkoitetun luvan määräaikaisten eivätkä olosuhteet ole myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet, työnantaja ja 36 §:n 3 momentissa tarkoitettu työntekijöiden edustaja voivat sopia aluehallintoviraston myöntämän luvan tai vapautuksen jatkamisesta.

Lupakäytäntö on muodostunut sellaiseksi, että työsuojeluviranomainen ei ole käytännössä myöntänyt täydellisiä vapautuksia, vaan vapautukset ovat koskeneet tyypillisesti työvuoron päättymisajan kirjaamisesta vapautumista.

Seuraamusjärjestelmä ja oikeusvaikutukset

Työaikaakirjanpidon ja työvuoroluettelon laiminlyönnin seuraamukset voivat olla hallinnollisia tai rikosoikeudellisia. Hallinnollisia seuraamuksia ovat työsuojeluviranomaisen antama määräys tai kehoitus ja niiden tarkoitus on laiminlyöntejä korjaava. Jos työnantaja, ei pidä työaikaakirjanpitoa ei laadi työvuoroluetteloa tai ei anna asiakirjoja nähtäväksi, työsuojeluviranomainen (Lupa- ja valvontavirasto) voi antaa määräyksen tai kehotuksen alkaa laatimaan asiakirjoja ja velvoittaa toimittamaan puuttuvat asiakirjat.

Työaikalain mukainen seuraamus on kaksioportainen niin, että työaikalain 44 §:n rangaistussäännöksen mukaiseen työaika rikkomukseen voi syyllistyä työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 18 §:n enimmäistyöaika, 19 §:n hätätyötä, 25–27 §:n vähimmäislepoaikoja tai 30 §:n työvuoroluettelon laatimisvelvollisuutta koskevia säännöksiä. Työaikaakirjanpidon laiminlyönti on vastaavasti säädetty rangaistavaksi rikoslain (39/1889) 47 luvun 2 §:ssä. Lainkohdan mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta 1) työntekijän vahingoksi laiminlyö työaika- tai vuosilomakirjanpidon, pitää sitä väärin, muuttaa, kätkee tai hävittää sen taikka tekee sen mahdolliseksi lukea tai 2) menettelee työaika- tai vuosilomalainsäädännössä rangaistavaksi säädetyllä tavalla työsuojeluviranomaiselta saadusta kehotuksesta, määräyksestä tai kiellosta huolimatta, on tuomittava *työaika suojelurikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Työaikalain 44 §:n mukaan työaika rikkomuksesta tuomitaan myös moottoriajoneuvon kuljettaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää tekemättä 31 §:ssä säädettyt merkinnät ajopäiväkirjaan tai ei pidä ajopäiväkirjaa mukanaan ajon aikana. Pykälän 3 momentin mukaan vastuun kohdentumisesta työnantajan ja tämän edustajien kesken säädetään rikoslain (39/1889) 47 luvun 7 §:ssä.

Työaikalain 45 §:ssä on viittaussäännös eräisiin rangaistussäännöksiin. Rangaistus 32 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua työaikaakirjanpitoa koskevasta laiminlyönnistä tai väärinkäytöksestä sekä sellaisesta työaika rikkomuksesta, joka on tehty työsuojeluviranomaiselta saadusta kehotuksesta, määräyksestä tai kiellosta huolimatta, säädetään rikoslain 47 luvun 2 §:ssä. Rangaistus ajo- ja lepoaika-asetuksen rikkomisesta säädetään liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 267 §:ssä.

Lisäksi laiminlyönti voi johtaa maksamattomien ylityö- ja sunnuntaityökorvausten jälkikäteeseen maksamiseen työntekijälle ja vahingonkorvausvastuuseen. Riitatilanteissa todistustaakan siirtymiseen työnantajalle puutteellinen kirjanpito heikentää työnantajan asemaa.

Laiminlyöntien oikeusvaikutuksista ja seuraamusjärjestelmän kannalta on huomioita työ- ja virkaehtosopimusmääräysten vaikutukset kriminalisointeihin. Työ- tai virkaehtosopimuksen määräys, jolla on poikettu lain pakottavasta säännöksestä siihen kelpuuttavan säännöksen perusteella ja rajoissa, syrjäyttää asianomaisen säännöksen. Tämä vaikuttaa seuraamusjärjestelmään, valvontamekanismeihin ja oikeudenkäyntijärjestykseen. Sopimusehdot kuuluvat työtuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan. Niiden noudattamisen valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisten sijasta työ- ja virkaehtosopimuksen osallisille ja siihen sidotuille yhteisöille ja niiden rikkomisen seuraamuksena tulevat kysymykseen ainoastaan työ- ja virkaehtosopimuslainsäädännössä tarkoitetut seuraamukset. Esimerkiksi työaikalainsäädännölle edellä todetut kriminalisoinnit syrjäytyvät niiltä osin kuin aineellisista työaika kysymyksistä on sovittu. Siten järjestäytyneessä kentässä työ- ja virkaehtosopimukseen perustuva poikkeus työvuoroluettelosta ei kuulu työsuojeluviranomaisen valvottavaksi. Tämä on tuotu esille kumotun työaikalain (605/1996) osalta hallituksen esityksen perusteluissa (HE 34/1996 vp:n osiossa pakottavuus). Tätä lähtökohtaa ei muutettu uudessa työaikalaisissa. Työvuoroluettelosta voidaan sopia toisin työ- ja virkaehtosopimuksissa. Jos näin on tehty, työsuojeluviranomainen ei voi valvoa työvuoroluettelon antamista.

Työaikalakia uudistettaessa hallituksen esityksen (HE 158/2018 vp.) perustelussa on todettu, että voimassa olevan lain tapaan työsuojeluviranomainen valvoisi lain noudattamista. Lakiehdotus on nykytilaa vastaavasti monin osin semidispositiivinen, jolloin lain säännöksistä on mahdollista poiketa työ- tai virkaehtosopimuksella. Työsuojeluviranomaisen valvonta kohdistuu lain pakottavien säännösten noudattamisen valvontaan sekä lisäksi yleissitovaksi vahvistetun työehtosopimuksen noudattamisen valvontaan järjestäytymättömien työnantajien osalta. Sen sijaan työehtosopimusten työaikamääräysten noudattamisen valvonta työehtosopimusten niin sanotun normaalisitovuuden perusteella ei kuulu työsuojeluviranomaisen tehtäviin.

Työaikalainpito on pakottavaa oikeutta eikä siitä voi sopia toisin työ- tai virkaehtosopimuksilla. Lakia valvoo työsuojeluviranomainen.

Vuosilomalaki

Vuosilomalakia (162/2005) sovelletaan työ- ja virkasuhteessa tehtävään työhön, jollei toisin säädetä.

Työnantajan velvoitteiden kannalta keskeiset hallinnolliset velvoitteet liittyvät vuosilomapalkkalaskelmaan (28 §), vuosilomakirjanpitoon (29 §) ja rangaistussäännökseen (38 §).

Maksaessaan lomapalkan tai vuosilomalaissa tarkoitetun korvauksen työnantaja on velvollinen antamaan työntekijälle laskelman, josta ilmenevät lomapalkan tai korvauksen suuruus ja määräytymisen perusteet.

Lain 29 §:n mukaan työnantajan on pidettävä kirjaa työntekijän vuosilomista, niitä täydentävistä lisävapapäivistä ja säästövapaista sekä tämän lain perusteella määräytyvistä palkoista ja korvauksista (vuosilomakirjanpito). Vuosilomakirjanpidosta on käytävä ilmi vuosilomien pituudet ja ajankohdat, lisävapapäivien määrä ja ajankohdat sekä palkkojen ja korvausten suuruus ja niiden määräytymisen perusteet.

Vuosilomakirjanpito sekä työnantajan ja työntekijän tämän lain nojalla tekemä kirjallinen sopimus on vaadittaessa näytettävä työsuojelutarkastuksen toimittajalle sekä työntekijöiden luottamusmiehelle tai työsopimuslain 13 luvun 3 §:n mukaisesti valitulle luottamusvaltuutetulle taikka, jos kumpaakaan ei ole valittu, työsuojeluvaltuutetulle. Työntekijällä tai hänen valtuuttamallaan on pyynnöstä oikeus saada kirjallinen selvitys työntekijän vuosilomaa ja säästövapaita koskevista merkinnöistä. Lisäksi vuosilomakirjanpito on säilytettävä vähintään 34 §:ssä säädetyn kanneajan päättymiseen asti.

Työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) laiminlyö antaa työntekijälle tässä laissa säädettyä vuosilomaa taikka pitää työntekijää työssä vuosiloman ajaksi määräämäänsä aikana,

2) laiminlyö työntekijän pyynnöstä viipymättä antaa 28 §:ssä säädetyn vuosilomapalkkalaskelman taikka

3) laiminlyö 35 §:ssä säädetyn lain ja sopimusten nähtävänäpitoa koskevan velvollisuutensa,

on tuomittava vuosilomarikkomuksesta sakkoon. Vastuu työnantajan ja tämän edustajien välillä määräytyy rikoslain (39/1889) 47 luvun 7 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan.

Rangaistus vuosilomalain 29 §:ssä tarkoitettua vuosilomakirjanpitoa koskevasta laiminlyönnistä tai väärinkäytöksestä sekä sellaisesta vuosilomarikkomuksesta, joka on tehty työsuojeluviranomaisen kehotuksesta, määräyksestä tai kiellosta huolimatta, säädetään rikoslain 47 luvun 2 §:ssä.

Työaika-suojelurikoksena on säädetty rikoslain 47 luvun 2 §:ssä rangaistavaksi sekä työaika-kirjanpidon pitämiseen liittyvät puutteet että rangaistavaksi säädetty menettely työsuojeluviranomaisen ohjauksesta huolimatta. Lainkohdan mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta 1) työntekijän vahingoksi laiminlyö työaika- tai vuosilomakirjanpidon, pitää sitä väärin, muuttaa, kätkee tai hävittää sen taikka tekee sen mahdolliseksi lukea tai 2) menettelee työaika- tai vuosilomalainsäädännössä rangaistavaksi säädetyllä tavalla työsuojeluviranomaiselta saadusta kehotuksesta, määräyksestä tai kiellosta huolimatta, on tuomittava *työaika-suojelurikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukau-
deksi.

Ensimmäisellä tekotavalla on viitattu kaikenlaiseen väärinpitämiseen silloin, kun tästä aiheutuu vahinkoa työntekijälle. Tarkoitus on siis ollut poissulkea tilanteet, jossa työtunteja kirjataan työntekijälle todellista enemmän. Käytännössä pelkkä pitämättä jättäminen on katsottu olevan vahingollista työntekijälle, kun tämä ei pysty tarkistamaan tehdyn työajan ja maksetun palkan oikeellisuutta. Muuta vahinkoa ei ole edellytetty.

Toinen tekotapa linkittyy työaikalain 44 §:n rikkomussäännökseen. Rikoslain muotoilu ”saadusta kehotuksesta, määräyksestä tai kiellosta huolimatta” on ilmaisultaan vanhahtava eikä täysin korreloi työsuojeluviranomaisen valvontakeinojen kanssa. Aiemmissa säädöshankkeissa on kuitenkin katsottu, että edellä mainitulla ilmaisulla on viitattu kaikenlaiseen yksittäistapaukselliseen viranomaisohjeistukseen siitä riippumatta, onko kyse työsuojelun valvontalaissa tarkoitettua toimintaohjeesta, kehotuksesta tai velvoittavasta päätöksestä.

Vuosilomakirjanpito on pakottavaa oikeutta eikä siitä voi sopia toisin työ- tai virkaehtosopimuksilla.

Merityöaikalaki

Merityöaikalain 19 a §:ssä säädetään työ- ja vahtivuoroluettelosta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaiselle työpaikalle on laadittava työvuoroluettelo, josta käyvät ilmi työntekijän säännöllisen työajan alkamisen ja päättymisen sekä 9 a §:ssä tarkoitettujen lepoaikojen ajankohdat. Työvuoroluettelo on laadittava aluksen työkielillä sekä englannin kielellä.

Pykälän 2 momentin mukaan vahtihenkilöstölle on laadittava vahtivuoroluettelo, josta käyvät ilmi henkilön nimi ja toimi aluksella sekä vahdin alkamis- ja päättymisajat.

Pykälän 3 momentin mukaan työ- ja vahtivuoroluettelo on laadittava työjaksoksi tai vähintään kahdeksi viikoksi kerrallaan. Mahdolliset muutokset on tehtävä viivyttämättä. Työ- ja vahtivuoroluettelo on pidettävä nähtävänä näkyvällä paikalla aluksella.

Merityöaikalain 20 b §:ssä säädetään säännösten pakottavuudesta ja poikkeamisesta työehtosopimuksella. Pykälän 1 momentin mukaan työnantajalla tai työnantajien yhdistyksellä sekä työntekijöiden valtakunnallisella yhdistyksellä tai tämän jäsenyhdistyksellä on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, oikeus sopia toisin siitä, mitä 3–9, 12, 14, 19 ja 19 a §:ssä säädetään. Säännöllinen viikoittainen työaika ei kuitenkaan saa keskimäärin ylittää 40 tuntia enintään 52 viikon ajanjakson aikana.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettuja työehtosopimuksen määräyksiä työnantaja saa soveltaa niidenkin työntekijöiden työsuhteissa, jotka eivät ole työehtosopimukseen sidottuja mutta joiden työsuhteissa muutoin noudatetaan työehtosopimuksen määräyksiä. Edellä tarkoitettuja määräyksiä saadaan noudattaa työehtosopimuksen lakkaamisen jälkeen uuden työehtosopimuksen voimaantuloon saakka niissä työsuhteissa, joissa määräyksiä saataisiin soveltaa, jos työehtosopimus olisi edelleen voimassa. Jos uutta työehtosopimusta ei tehdä kuuden kuukauden kuluessa edellisen lakkaamisesta, molemmilla sopijapuolilla on oikeus ilmoittaa, että työehtosopimuksen edellä tarkoitettujen määräysten soveltaminen on lopetettava kahden viikon kuluttua ilmoituksesta tai, jos se säännöllisen työajan tasoittumisen vuoksi on tarpeen, tuolloin kuluva tasoittumisjakson päättyessä.

Lisäksi 3 momentissa säädetään toisin sopimiseen oikeutetuista tahoista tarkemmin.

Pykälän 4 momentin mukaan työehtosopimuksen määräys, jolla heikennetään Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa määriteltyjä tai Euroopan unionin säädösten mukaisia työntekijöiden etuja vastaavia etuja, on mitätön. Tällaisen määräyksen sijasta on noudatettava kansainvälisen sopimuksen määräyksiä tai Euroopan unionin säädöksiä tai, jos se ei ole mahdollista, säännöksiä, joilla on saatettu voimaan kansainvälisen sopimuksen määräykset tai täytäntöönpantu Euroopan unionin säädökset.

Marityöaikalain 6 luvussa ovat rangaistussäännökset ja syytteenpano-oikeus.

Lain 23 §:ssä säädetään merityöaika rikkomuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tässä laissa olevia tai sen nojalla annettuja muita kuin maksuvelvollisuutta, työaika kirjanpitoa tai nähtävänäpitoa koskevia säännöksiä tai määräyksiä, on tuomittava merityöaika rikkomuksesta sakkoon. Pykälän 2 momentin mukaan vastuu työnantajan ja tämän edustajien kesken määräytyy rikoslain 47 luvun 7 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan.

Lain 24 §:ssä säädetään työaika suojelurikoksesta. Pykälän 1 momentin mukaan rangaistus 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua työaika kirjanpitoa koskevasta laiminlyönnistä tai väärinkäytöksestä sekä sellaisesta merityöaika rikkomuksesta, joka on tehty työsuojeluviranomaisen kehoituksesta, määräyksestä tai kiellosta huolimatta, säädetään rikoslain (39/1889) 47 luvun 2 §:ssä.

Työsuojeluviranomainen valvoo lain soveltamista.

Merimiesten vuosilomalaki

Merimiesten vuosilomalaissa on säännökset kirjanpito velvollisuudesta (30 §), merimiesten vuosilomasäännösten rikkomisesta (31 §) ja työaika suojelurikoksesta (32 §). Nämä vastaavat pitkälti vuosilomalain säännöksiä, mutta huomioivat merenkulkijoiden erityisolosuhteet.

Lain 30 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on pidettävä työntekijöiden vuosilomista ja heille maksetuista vuosilomapalkoista sekä lomakorvauksista sellaista kirjanpitoa, josta voidaan todeta työsuhteitten alkamisajat, työnteon keskeytykset, työsuhteitten päättymiset sekä lomien ajankohdat ja palkkojen sekä korvausten suuruudet samoin kuin ne perusteet, joiden nojalla loman pituuden sekä palkkojen ja korvausten suuruus on määrätty. Työsuojelusta ja sen valvonasta vastaava ministeriö voi määrätä, että momentissa tarkoitettut tiedot on merkittävä sen vahvistaman kaavan mukaiselle lomakkeelle.

Pykälän 2 momentin mukaan pyydettyäessä työnantajan on näytettävä valvontaviranomaiselle ne asiakirjat, joista 1 momentissa mainitut seikat käyvät ilmi. Työntekijällä tai hänen edustajallaan on oikeus saada tieto työntekijän lomaa koskevista merkinnöistä. Työnantajan on pyynnöstä annettava merkinnöistä kirjallinen selvitys.

Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan työnantajan on säilytettävä kirjanpito vähintään neljä vuotta sen päättämisen jälkeen ja, jos siinä mainitusta lomasta tai korvauksesta nostetaan kanne, kunnes riita on lainvoimaisella tuomiolla ratkaistu.

Lain 31 §:n 1 momentin mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) laiminlyö antaa työntekijälle vuosilomaa niin kuin tässä laissa on säädetty taikka vastoin lain säännöksiä pitää työntekijää työssä vuosiloman ajaksi määräämäänsä aikana tai
2) laiminlyö 29 §:ssä säädetyn velvollisuutensa, on tuomittava merimiesten vuosilomasäännösten rikkomisesta sakkoon. Vastuu työnantajan ja tämän edustajien kesken määräytyy rikoslain 47 luvun 7 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan.

Lain 32 §:ssä säädetään työaika-suojelurikoksesta. Pykälän 1 momentin mukaan rangaistus 30 §:n 1 momentissa tarkoitettua vuosilomakirjanpitoa koskevasta laiminlyönnistä tai väärinkäytöksestä sekä sellaisesta merimiesten vuosilomasäännösten rikkomisesta, joka on tehty työsuojeluviranomaiselta saadusta kehotuksesta, määräyksestä tai kiellosta huolimatta, säädetään rikoslain 47 luvun 2 §:ssä.

Työsuojeluviranomainen valvoo lain soveltamista.

Laki työajasta kotimaanliikenteen aluksissa

Lakia sovelletaan merityösopimuslaissa (756/2011) tarkoitettuun työhön suomalaisessa kotimaanliikenteeseen käytettävässä aluksessa tai työnantajan määräyksestä väliaikaisesti muualla. Lain sisävesi- ja meriliikennettä koskevien säännösten soveltaminen määräytyy sen perusteella, kummalla vesialueella työntekijä pääasiallisesti työskentelee.

Laissa on säännökset työ- ja vahtivuoroluettelosta (19 §), työaikakirjanpidosta (19 a §) ja vuorottelu- tai työtuntijärjestelmän muuttamisesta ja työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeudesta (20 §) sekä säännökset pakottavuudesta (21 §) ja rangaistussäännökset (27 §).

Lain 19 §:n mukaan jokaiselle työpaikalle on laadittava työvuoroluettelo, josta käyvät ilmi työntekijän säännöllisen työajan alkamisen ja päättymisen sekä 12, 12 a ja 12 b §:ssä tarkoitettujen lepoaikojen ajankohdat. Työvuoroluettelo on laadittava aluksen työkielellä. Vahtihenkilöstölle on laadittava vahtivuoroluettelo, josta käyvät ilmi henkilön nimi ja toimi aluksella sekä vahdin alkamis- ja päättymisajat. Työ- ja vahtivuoroluettelo on laadittava tyøjaksoksi tai vähintään kahdeksi viikoksi kerrallaan. Mahdolliset muutokset on tehtävä viivyttämättä. Työ- ja vahtivuoroluettelo on pidettävä nähtävänä sopivassa paikassa aluksella.

Lain 19 a §:n mukaan työnantajan on kirjattava tehdyt työtunnit ja niistä suoritettavat korvaukset työntekijäkohtaisesti. Kirjanpitoon on merkittävä kaikki tehdyt työtunnit samoin kuin erikseen yli-, hätä- ja sunnuntaityötunnit sekä niistä suoritettavat korotusosat. Tällöin aloitettu puolituntia lasketaan ylityötä korvattaessa täydeksi puoleksi tunniksi. Pykälän 2 momentin mukaan työnantajan on säilytettävä työaikakirjanpito vähintään 25 §:ssä säädetyn kanneajan päättymiseen asti. Työaikakirjanpito on vaadittaessa näytettävä työsuojelutarkastuksen toimittajalle sekä työntekijöiden luottamusmiehelle tai, jollei tällaista ole valittu, työsuojeluvaltuutetulle.

Työntekijällä tai hänen valtuuttamallaan on oikeus saada kirjallinen selvitys työ- ja vahtivuoroluetteloiden ja työaikakirjanpidon työntekijää koskevista merkinnöistä. Pykälän 3 momentin mukaan työsuojeluviranomaiselle on pyydettyä toimitettava jäljennös työaikakirjanpidosta sekä 19 §:ssä tarkoitetusta työvuoroluettelosta.

Lain 20 §:n 1 momentin mukaan ilman työntekijän suostumusta työnantaja ei saa muuttaa yksityiskohtaista vuorottelujärjestelmää tai työtuntijärjestelmää, ellei siihen ole painavia syitä.

Lain 21 §:n 1 momentin mukaan sopimus, jolla vähennetään työntekijälle tämän lain mukaan kuuluvia etuja, on mitätön. Pykälän 2 momentin mukaan työ- tai virkaehtosopimuksella on kuitenkin oikeus sopia toisin siitä, mitä 5–7 §:ssä, 8 §:n 2 momentissa sekä 11, 13, 14 ja 16–19 §:ssä säädetään. Tällaisia työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksiä työnantaja saa soveltaa niihinkin työntekijöihin ja virkamiehiin, jotka eivät ole työ- tai virkaehtosopimukseen sidottuja, mutta joiden työ- tai virkasuhteissa muutoin noudatetaan asianomaisen sopimuksen määräyksiä.

27 §:n 1 momentin mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 4–12, 12 a, 12 b, 18 tai 19 §:n säännöksiä, on tuomittava kotimaanliikenteen alusten työaikasäännösten rikkomisesta sakkoon. Vastuu työnantajan ja tämän edustajien kesken määräytyy rikoslain (39/1889) 47 luvun 7 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan. Pykälän 2 momentin mukaan rangaistus 19 a §:ssä tarkoitettua työaikakirjanpitoa koskevasta laiminlyönnistä tai väärinkäytöksestä sekä sellaisesta 1 momentissa tarkoitetusta teosta, joka on tehty työsuojeluviranomaisen kehotuksesta, määräyksestä tai kiellosta huolimatta, säädetään rikoslain 47 luvun 2 §:ssä.

Laki työntekijöiden lähettämisestä

Suomeen lähetettyihin työntekijöihin tulee sovellettavaksi työaikalain ja vuosilomalain vaatimukset työaika- ja vuosilomakirjanpidosta. Lain 9 §:ssä säädetään työaika-asiakirjoista ja vuosilomakirjanpidosta. Lähettävän yrityksen on noudatettava, mitä työaikalain 31 ja 32 §:ssä ja 39 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään työaika-asiakirjoista ja vuosilomalain 29 §:ssä vuosilomakirjanpidosta. Lähettävän yrityksen tulee lisäksi noudattaa, mitä työaikalain 29 ja 30 §:ssä säädetään, tai muuta työntekijälle samantasoisien suojan turvaavaa menettelyä.

Lain 35 §:ssä säädetään laiminlyöntimaksusta. Pykälän 1 momentin mukaan lähettävä yritys on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tämä on laiminlyönyt velvollisuutensa:

- 1) tehdä 7 §:ssä tarkoitettu ilmoitus työntekijöiden lähettämisestä;
- 2) asettaa 8 §:ssä tarkoitettu edustaja; taikka
- 3) pitää saatavilla 10 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja tietoja ja selvityksiä.

Pykälän 2 momentin mukaan tilaaja on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tilaaja on työsuojeluviranomaisen pyynnöstä huolimatta laiminlyönyt 13 §:n 2 momentissa tarkoitetun toimintavelvollisuutensa.

Pykälän 3 momentin mukaan rakennusalan työssä rakennuttaja tai pääurakoitsija on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos rakennuttaja tai pääurakoitsija ei lähetetyn työntekijän ilmoituksen saatuaan ole pyytänyt selvitystä lähettävältä yritykseltä tai lähetetyn työntekijän pyynnöstä huolimatta ei ole toimittanut saamaansa selvitystä työsuojeluviranomaiselle 15 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Pykälän 4 momentin mukaan luonnolliselle henkilölle määrätään laiminlyöntimaksu vain, jos hän on laiminlyönyt tässä pykälässä mainittuja velvoitteitaan tahallaan tai huolimattomuudesta.

Lain 39 §:ssä on viittaukset rangaistussäännöksiin. Rangaistus työrikoksista säädetään rikoslain (39/1889) 47 luvussa, rangaistus työaika-rikkomuksesta säädetään työaikalain 44 §:ssä ja rangaistus vuosilomarikkomuksesta säädetään vuosilomalain 38 §:ssä.

Vuona 2016 uudistettaessa lakia tarkoituksena oli tehostaa lähetettyjä työntekijöitä koskevan lainsäädännön toimivuutta käyttöönottamalla hallinnollinen laiminlyöntimaksu, jonka valvontaviranomainen laissa asetettujen velvoitteiden laiminlyöntitilanteissa voi määrätä lähettävän yrityksen, tilaajan taikka rakennuttajan tai pääurakoitsijan maksettavaksi. Kahden viranomaisen eli työsuojeluviranomaisen ja esitutkintaviranomaisen erillinen tutkinta ei esimerkiksi asiakirjojen hallussapitoa koskevassa laiminlyöntitapauksessa katsottu tarpeelliseksi, kun lakia valvova työsuojeluviranomainen itse määräisi laiminlyöntimaksun hallintomenettelyssä, mikä olisi rikosoikeudellista menettelyä kevyempi. Laiminlyöntimaksun soveltamisalan piiriin kuuluvat teot eivät enää muutoksen jälkeen johda rikosvastuuseen ja lain rangaistussäännöksistä luovuttiin koskien lähettämisestä tehtävää ilmoitusta, edustajan asettamista ja tiettyjen tietojen antamista työsuojeluviranomaiselle (HE 39/2016 vp).

Työsuojelun valvontalaki

Työsuojelun valvontalaissa säädetään menettelystä työsuojeluviranomaisen valvoessa työsuojelua koskevien säännösten noudattamista. Lain 3 §:n mukaan työsuojeluviranomainen tarkastaa työpaikkoja ja muita valvonnan kohteita sekä tekee muita lainsäädännössä edellytetyjä toimenpiteitä. Lain 5 §:n mukaan työsuojelutarkastuksia on tehtävä niin usein ja niin tehokkaasti kuin valvonnan vaikuttavuuden kannalta on tarpeellista.

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. Tarkastaja voi lisäksi antaa kirjallisen kehotuksen 3 momentin 1–8 kohdassa tarkoitetuissa asioissa, 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.

Tarkastaja laatii lain 12 §:n mukaisesti tarkastuksesta kirjallisen kertomuksen. Tarkastuskertomuksesta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Lisäksi sen tulee sisältää 13 §:ssä tarkoitettut toimintaohjeet ja kehotukset.

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. Uhkasakon määräämisestä sekä muusta siihen liittyvästä menettelystä säädetään uhkasakkolaissa (1990/1113). 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. Työsuojelun valvontalain 50 §:ssä työsuojeluviranomaiselle on säädetty ilmoitusvelvollisuus poliisille, jos valvonnan perusteella syntyy todennäköisiä perusteita epäillä esimerkiksi rikoslain 47 luvun rikkomisen. Toimintaohjeen ja kehotuksen käyttö ei estä esimerkiksi valvontalain 50 §:n mukaisen rikosilmoituksen tekemistä, jos lainvastaisen olotilan epäillään täyttävän esimerkiksi rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä, 36 luvun 1, 2, 6 tai 7 §:ssä taikka 47 luvussa rangaistavaksi säädetyn teon tai laiminlyönnin tunnusmerkistön. Ilmoitus voidaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä.

Työsuojeluviranomaisen hallinnollinen valvontamenettely työsuohdeasioissa

Työsuojeluviranomaisen tehtävä on valvoa työnantajan toimintaa sekä varmistaa muun ohella työsuohdelainsäädännön, vähimmäistyöehtojen, työaika-suojelun ja tasapuolisen kohtelun toteutuminen. Työsuohdeasioissa viranomainen antaa ohjausta ja neuvontaa sekä selvittää valvontakeinoin, noudattaako työnantaja työlainsäädäntöä. Tarvittaessa se antaa viranomaisohjausta ja tekee ilmoituksia poliisille epäilyistä työrikoksista. Työsuojeluviranomainen valvoo myös yleissitovien työehtosopimusten noudattamista.

Työehtosopimusten noudattamisjärjestelmien erot (ns. normaalisitovuus ja yleissitovuus) vaikuttavat valvonta- ja riidanratkaisumekanismeihin. Työsopimuslain 13 luvun 12 §:n mukaan työsuojeluviranomaisen tehtävänä on valvoa työsuopimuslain noudattamista. Säännöksen

perusteella työsuojeluviranomaisella on asiallinen toimivalta valvoa työsopimuslain 2 luvun 7 §:n yleissitovuussäännöksen noudattamista järjestäytymättömän työnantajan kohdalla. Sen sijaan silloin kun työehtosopimuksen noudattamisvelvollisuus perustuu työsopimuslain sijasta työehtosopimuslakiin, työsuojeluviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa työehtosopimuksen 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, kuten edellä jaksossa x.x. on selostettu.

Työsuhdeasioiden käsittely voi alkaa neuvonnalla ja ohjauksella, joita annetaan sekä työntekijälle että työnantajalle. Tyypillisesti neuvontaa annetaan työsuojeluviranomaisen valtakunnallisessa puhelinpalvelussa tai sähköpostitse. Vuonna 2025 tällaisia yhteydenottoja tehtiin noin 25 000. Yhteydenotoista noin 16 000 tehtiin puhelinpalveluun. Niistä yli puolet käsitteli työsuuhdeasioita.

Lisäksi työsuojeluviranomaisen muulla vaikuttamistoiminnalla, kuten koulutusten järjestämisellä pyritään valvontakohteiden toiminnan muuttamisen ohella myös lisäämään yritysten ja työntekijöiden tietoisuutta lainsäädännöstä ja työelämän pelisäännöistä antamalla luotettavaa tietoa helposti ja ymmärrettävässä muodossa.

Varsinaiset valvontatoimet määräytyvät työsuojelun valvontalain menettelysäännösten mukaisesti ja riippuvat kulloisenkin asian sisällöstä sekä laiminlyönnin asteesta. Työsuhdeasioihin liittyen työsuojeluviranomaisella on toimivalta valvoa sekä työsuojelun valvontalain 13 §:ssä tarkoitettuihin toimintaohjein, että kehotuksin ja viime kädessä uhkasakolla tehostettavin hallintopäätöksin lakisääteisiä tai yleissitovaan työehtosopimukseen perustuvia velvoitteita, kuten esimerkiksi:

- työnantajan velvollisuutta maksaa lain tai yleissitovan työehtosopimuksen mukaista palkkaa silloin, kun sen peruste ja määrä ovat yksiselitteisesti todettavissa
- palkkalaskelman antamista
- työaika- tai vuosilomakirjanpidon laatimista
- kirjallisen selvityksen antamista työsuhteen keskeisistä ehdoista

Työsuojeluviranomaisen valvonta voi olla viranomaisaloitteita tai asiakasaloitteista. Tarkastuksia tehdään työpaikkatarkastuksin, etätarkastuksina sekä asiakirjatarkastuksina pyytämällä toimittamaan tarvittavat asiakirjat työsuojeluviranomaisen nähtäväksi.

Viranomaisaloitteisella tarkastuksella sisältöön voivat kuulua esimerkiksi työnteon keskeiset ehdot, vähimmäispalkkauksen noudattaminen ja palkkalaskelman antaminen, työaikajärjestelyt, työaikakirjanpito ja muut työaika-asiakirjat, työajan enimmäismäärä, vaihteleva työaika sekä vuosilomakirjanpito. Asiakasaloitteisen valvontapyyntöä johdosta tarkastus kohdistuu usein rajatumpaan asiaryhmään.

Tarkkoja lakisääteisiä määräaikoja valvontaprosessin kokonaiskestolle ei ole asetettu. Tarkastajan ja työsuojeluviranomaisen käytettävissä olevat hallinnolliset valvontakeinot etenevät yleensä seuraavassa järjestyksessä:

1) Toimintaohje (lievin keino)

Tarkastaja voi antaa kirjallisen toimintaohjeen, kun työpaikalla havaitaan lainvastaisia puutteita, jotka voidaan korjata ilman pakottavia toimia. Tavoite on ohjata työnantajaa oma-aloitteiseen asiantilan korjaamiseen. Tarkastuksen kesto riippuu asian kiireellisyydestä ja muiden tarkastusten lukumäärästä. Valvontapyynnön käsittely voi kestää viikoista muutamaan kuukauteen.

2) Kehotus (velvoittavampi vaihe)

Tarkastaja voi antaa kirjallisen kehotuksen, kun lainvastaisen puutteen aiheuttama haitta on vähäistä suurempi. Kehotus on eräänlainen määräys, jossa asetetaan myös määräaika epäkohdan korjaamiselle. Kehotukselle annettava määräaika on tyypillisesti yhdestä kahteen kuukauteen, mutta se vaihtelee asian luonteen mukaan (esimerkiksi asiakirjojen toimittaminen voidaan vaatia heti).

3) Työsuojeluviranomaisen velvoittava hallintopäätös

Jos työnantaja ei noudata määräaikaan mennessä tarkastajan antamaa kehotusta, asian jatkokäsittely etenee seuraavasti:

- tarkastaja siirtää asian työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi
- viranomainen kuulee hallintolain mukaisesti asianomaisia tahoja
- viranomainen voi tehdä hallintopäätöksen, jossa asetetaan päävelvoite ja määräaika sen noudattamiselle. Päävelvoitetta tehostetaan yleensä uhkasakolla
- päätöksen tiedoksianto asianosaisille
- mahdollinen muutoksenhaku hallinto-oikeuteen päävelvoitteesta ja uhkasakon asettamisesta
- jos päätöstä ei ole edelleenkään noudatettu, uhkasakko voidaan tuomita maksettavaksi ja asettaa uusi, korkeampi uhkasakko
- mahdollinen muutoksenhaku hallinto-oikeuteen uhkasakon maksettavaksi tuomitsemisesta
- jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli se myöntää valitusluvan hallinto-oikeuden päätöksestä

Työsuojeluviranomaisen käsittely lisävaiheineen voi kestää viikoista useisiin kuukausiin. Prosessiin liittyvät kuulemiset voivat lisätä aikaa. Valituksen käsittely hallinto-oikeudessa kestää tyypillisesti yhdestä kahteen vuotta.

Työsuojeluviranomaisen valvontatilastoja

Työsuojeluviranomaisen vuonna 2024 tekemien valvontahavaintojen perusteella vakavin ja selkeimmin kasvava ilmiö työelämässä on työperäinen hyväksikäyttö. Hyväksikäytön ytimessä on työnteon todellisen luonteen häivyttäminen siten, että työsuhde pyritään keinotekoisesti naamioidaan yrittäjätyöksi. Erityisesti on havaittu tilanteita, joissa työntekijä pakotetaan tai ohjataan yrittäjämuotoiseen työskentelyyn vastoin työn tosiasiallista sisältöä. Ilmiö on yleistynyt ja

näkyä erityisesti rakennusosalalla, mutta myös teollisuudessa, siivousosalalla, autokorjaamoissa ja -pesuloissa ja kausityöaloilla. Usein tarkastuksissa joudutaankin esikysymyksenä ratkaisemaan työnteon oikeussuhde, ennen kuin voidaan selvittää palkkauksen, työajan ja muiden työsuhteen vähimmäisehtojen noudattaminen. Vuonna 2024 työsuhteen ja yrittäjyyden välistä oikeussuhteen luonnetta arvioitiin 44 tarkastuksella 185 henkilön kohdalla. Heistä 168 todettiin työsuhteisiksi, eli heidän kohdallaan tarkastaja arvioi, että työsuhteen tunnusmerkistö täyttyy, jolloin kyseessä on työsuhte eikä yrittäjyys. Jos tarkastaja katsoo, että kyseessä on työsuhteesta tehty työ, työnantajalle voidaan antaa kehoitus esimerkiksi työaikakirjanpidon laatimisesta ja palkkalaskelmien antamisesta.

Työsuojeluviranomaisen havaintojen mukaan haasteita lisäävät myös ilmiöt, jotka koskevat ulkomaalaista työvoimaa. Lähetettyjen työntekijöiden, kuljettajien ja ulkomaisten kausityöntekijöiden kohdalla valvonta vaikeutuu, koska henkilöt poistuvat usein maasta ennen kuin tarkastukset voidaan saattaa loppuun. Jälkivalvonta on näissä tilanteissa käytännössä lähes mahdotonta, mikä heikentää viranomaisten mahdollisuuksia puuttua väärinkäytöksiin tehokkaasti.

Työsuojeluviranomainen kohdentaa valvontaa riskiperusteisesti. Valvontaa pyritään suuntaamaan sellaisiin kohteisiin, joissa todennäköisesti ilmenee puutteita. Vuonna 2024 esimerkiksi ulkomaisen työvoiman käyttöä valvottiin eniten majoitus- ja ravitsemisosalalla (38 %) ja rakennusosalalla (18 %). Tarkastuksia tehtiin myös kausityöhön (9 %) ja teollisuuteen (7 %). Tarkastuksista 28 prosenttia kohdistui muille aloille, muun muassa siivousosalalle, palvelualan yrityksiin eli kauppoihin, autopesuloihin ja -korjaamoihin, kauneudenhoitopaikkoihin ja hieronta yrityksiin sekä kuljetusosalalle ja henkilöstön vuokrausyrityksiin.

Vuonna 2025 työsuojelutarkastuksilla annettiin työnantajille kehoituksia yleissitovan työehtosopimuksen mukaisen palkan maksamisesta 90 kertaa ja toimintaohjeita 467 kertaa ja asiaa oli käsitelty yhteensä 1 863 tarkastuksella. Palkkauksessa on havaittu puutteet vaihtelevat pienistä epäselvyyksistä merkittäviin maksamatta jätettyihin korvauksiin.

Vuonna 2025 työsuojelutarkastuksilla havaittiin 312 kertaa, ettei työvuoroluetteloa ollut laadittu lainkaan. Työvuoroluettelon laatimisvelvollisuutta käsiteltiin yhteensä 2 641 tarkastuksella ja valvontatietojärjestelmän tietojen mukaan niistä noin 500 oli sellaisia, että työvuoroluettelon laatimisvelvollisuudesta oli sovittu työehtosopimuksella toisin ja työnantaja noudatti työehtosopimusta normaalisitovana. Näissä tilanteissa asian valvonta ei siten kuulunut työsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Asian käsittelystä järjestäytyneen työnantajan kanssa tehdään kuitenkin merkintä tarkastuskertomuksen ja mikäli asiassa havaitaan puutteita, voidaan tämä tieto toimittaa työehtosopimuksen sopijaosapuolille niille kuuluvan valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi.

Vastaavasti vuoden 2025 valvontahavaintojen mukaan työaikakirjanpito puuttui kokonaan tai siinä oli vähäistä suurempia puutteita 322 kertaa. Näihin asiakirjoihin liittyy myös säilytys ja toimitusvelvollisuuksia, jotka eivät toteudu, jos työnantaja laiminlyö asiakirjojen laadinnan. Työaikakirjanpidon ongelmat korostuvat erityisesti urakkapalkkausta käytettäessä, jolloin todellista työaikaa ei kirjata tai valvota asianmukaisesti. Työaika-asiakirjojen puuttuminen vaikeuttaa merkittävästi työaikojen, palkkauksen sekä syrjintäkiellon valvontaa ja heikentää työntekijöiden oikeusturvaa.

Työaika-asiakirjojen tarkastusten havaintoja voidaan eritellä myös päätoimialoittain. Vuonna 2025 työaikakirjanpidossa havaittiin jotakin korjattavaa (korjattavaa kpl. /tarkastukset kpl.) eniten majoitus- ja ravitsemisosalalla (207/447=46 %), rakennusosalalla (126/426=30 %), hallinto- ja tukipalvelutoiminnassa (49/151=32 %), kuljetuksessa ja varastoinnissa (110/366=30 %) ja teollisuudessa (52/233=22 %).

Vastaavasti vuonna 2025 työvuoroluettelon laatimisessa havaittiin jotakin korjattavaa eniten majoitus- ja ravitsemisalalla ($280/793 = 35 \%$), rakennusalaalla ($87/415 = 21 \%$), hallinto- ja tukipalvelutoiminnassa ($28/144 = 19 \%$), tukku- ja vähittäiskaupassa ($54/327 = 17 \%$), kuljetuksessa ja varastoinnissa ($48/327 = 15 \%$) ja teollisuudessa ($35/232 = 15 \%$).

Merenkulkijoiden työaika-asiakirjojen laadinta ei valvontahavaintojen perusteella näyttäydä erityisen ongelmalliselta. Vuoden 2024 jälkeen valvonnassa on annettu työnantajille kaksi veloitetta työ- ja vahtivuoroluettelosta.

Vuosilomakirjanpitoa koskeva sääntely ei ole työsuojelutarkastusten asialistalla viranomaisaloitteisissa tarkastuksissa niin usein kuin työaika-asiakirjat. Vuonna 2025 vuosilomakirjanpitoa on käsitelty vuonna 96 tarkastuksella. Niissä tehtyjen havaintojen johdosta työnantajille on annettu 20 kehotusta ja 41 toimintaohjetta. Tarkastuksista oli viranomaisaloitteista 78 ja asiakkaan pyynnöstä tehtyjä 18.

Valvonta järjestäytyneessä työnantajakentässä erityisesti työvuoroluettelon kohdalla

Edellisissä jaksoissa kuvatus mukaisesti työehtosopimuksen määräys, jolla on poikettu lain pakottavasta säännöksestä siihen kelpuuttavan säännöksen perusteella ja rajoissa, syrjäyttää asianomaisen lain säännöksen. Tämä vaikuttaa myös seuraamusjärjestelmään ja valvontamekanismeihin. 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.

Työnantaja- ja työntekijäliitot toteuttavat valvontaa osana toimintaansa muun ohella järjestämällä jäsenilleen koulutuksia ja antamalla neuvontaa työehtosopimusten ja työläinsäädännön oikeasta tulkinnasta esimerkiksi juuri työvuoroluettelon laatimisen osalta.

Jos yrityksessä syntyy erimielisyys työehtosopimuksen tai työläinsäädännön tulkinnasta, on työehtosopimuksissa sovittu selkeistä menettelyistä erimielisyyksien käsittelemiseksi. Erimielisyys voi koskea esimerkiksi työehtosopimusmääräystä, jolla on sovittu toisin työvuoroluettelon laatimisesta. Erimielisyysprosessit voivat vaihdella hieman työehtosopimuksesta riippuen, mutta pääpiirteissään menettely etenee seuraavalla tavalla:

Luottamusmies nostaa asian esille ja erimielisyys pyritään ensin ratkaisemaan työpaikalla yhdessä työnantajan kanssa. Jos asia jää erimieliseksi, siitä laaditaan erimielisyysmuistio, joka toimitetaan työnantaja- ja työntekijäliittoihin. Erimielisyysmuistion pohjalta asia pyritään ratkaisemaan työnantaja- ja työntekijäliittojen välillä. Jos yhteinen tulkinta löytyy, siitä ilmoitetaan jäsenille. Mikäli työnantajan tulkinta on osoittautunut virheelliseksi, työnantajaliitto ohjeistaa jäsenyritystä toimimaan oikein ja korjaamaan virheellisen tulkinnan, joka on johtanut laiminlyöntiin. Jos asia jää liittojen välisissä neuvotteluissa erimieliseksi, työntekijäpuolella on mahdollisuus nostaa kanne työtuomioistuimessa, jossa työnantajaliitolle voidaan tuomita hyvityssakko, mikäli työnantajan tulkinta katsotaan virheelliseksi.

Lisäksi työnantajaliittojen säännöissä on useita määräyksiä, jotka liittyvät niiden valvontaroolin toteuttamiseen. Määräykset voivat vaihdella hieman liittojen säännöistä riippuen, mutta niissä on tyypillisesti seuraavanlaisia määräyksiä:

Työnantajaliittojen säännöt velvoittavat jäsenyrityksiä noudattamaan työlainsäädäntöä ja työehtosopimuksia mm. työvuoroluettelon laatimista koskevien määräysten osalta. Valvonnan toteuttamiseksi liittojen edustajilla on oikeus ottaa selkoa määräysten noudattamisesta työpaikoilla. Lisäksi jäsenyrityksillä on velvollisuus ilmoittaa erimielisyysriidasta tai sellaisen uhasta välittömästi työnantajaliittoon. Liitolle on annettava seikkaperäinen selvitys erimielisyyden syistä ja kaikista niistä seikoista, joilla on merkitystä erimielisyyden ratkaisemiseksi. Jos jäsenyritys on laiminlyönyt velvollisuutensa esimerkiksi työvuoroluettelon laatimista koskien, on sen annettava asiasta selvitys liitolle. Väärin toimineelle yritykselle voidaan antaa varoitus tai viime kädessä erottaa se työnantajaliitosta.

Erimielisyysneuvotteluja eri asiaryhmissä käydään vuosittain tyypillisesti x kertaa ja erityisesti työvuoroluettelon kohdalla x kertaa.

Työvuoroluettelon laatimista koskevat työehtosopimusten määräykset

Työehtosopimuksissa työvuoroluettelon laatiminen on lähtökohta, mutta useilla aloilla on työehtosopimusmääräyksiä, joissa poiketaan työvuoroluettelon laatimisesta sisällöllisesti lain edellyttämästä ja joissakin tilanteissa jopa kokonaan. Kuljetusaloilla (kuorma-auto- sekä säiliöauto- ja öljytuoteala) työvuoroluetteloa voidaan keventää siten, ettei siihen tarvitse merkitä taukoja tai työpäivän päättymisaikaa, vaan riittää työn alkamisaika ja vapaapäivät. Lisäksi näillä aloilla on nimenomainen mahdollisuus poiketa työvuoroluettelon laatimisesta kokonaan tilanteissa, joissa sen laatiminen on työn laadun vuoksi erittäin vaikeaa. Tällöin poikkeaminen edellyttää liittojen välisen työryhmän hyväksyntää. Linja-autohenkilökunnan työehtosopimuksessa erityisesti tilausajoliikenteessä työvuoroluetteloon tarvitsee merkitä vain vapaapäivät, jolloin työaikojen osalta luettelon laatimisesta voidaan käytännössä poiketa.

Kemianteollisuudessa työehtosopimukset mahdollistavat laajasti paikallisen sopimisen työvuoroluettelosta. Useissa sopimuksissa voidaan työaikakokeilujen yhteydessä poiketa kaikista työaikamääräyksistä, mikä kattaa myös työvuoroluettelon laatimisen, ja yrityskohtaisissa työehtosopimuksissa voi olla pysyviä poikkeamismahdollisuuksia. Teknologiateollisuudessa työvuoroluettelo voidaan korvata työtuntijärjestelmällä tai työajan tasoittumissuunnitelmalla, jolloin erillistä työvuoroluetteloa ei tarvitse laatia. Toimihenkilöitä koskevissa määräyksissä työtuntijärjestelmä laaditaan vain, jos työn luonne sen mahdollistaa, mikä käytännössä mahdollistaa luettelosta luopumisen.

Tietotekniikan palvelualan työehtosopimuksessa työvuoroluettelon laatimisesta voidaan poiketa paikallisella sopimisella, sillä työaikaan koskevista määräyksistä voidaan sopia toisin työpaikkatasolla työaikalain pakottavat säännökset huomioiden. Suunnittelu- ja konsulttialalla työvuoroluetteloa ei tarvitse laatia erikseen, mikäli vastaavat tiedot käyvät ilmi esimerkiksi työajan tasoittumissuunnitelmasta. Vastaavasti ylempien toimihenkilöiden osalta työajan suunnittelussa korostuu tasoittumissuunnitelma, jolloin työvuoroluettelo voi käytännössä korvautua muulla ennakkosuunnittelulla.

Keskeisimpiä haasteita työehtojen valvonnassa

Työsuojeluviranomaisen haasteet liittyvät toimivaltaan palkan, erilaisten työaikaan liittyvien korvausten ja muiden työehtojen valvonnassa. Työsuojelutarkastajalla on valvonnan edellyttämässä laajuudessa oikeus saada työnantajalta asiakirjoja ja selvityksiä, kuten esimerkiksi selvitykset työtekijöiden työnteon keskeisistä ehdoista tai jäljennökset palkkalaskelmista.

Kun työsuojelutarkastaja havaitsee tarkastuksella puutteita yleissitovan työehtosopimuksen mukaisessa palkassa ja muissa työehdoissa, toimivalta rajoittuu annettuihin kehotuksiin, jotka velvoittavat työnantajaa tarkastuksen ajankohdasta eteenpäin. Vastaavalla tavalla toimii työsuojeluviranomaisen velvoittava päätöksenteko. Havaituissa lainsäädännön vastaisissa tilanteissa työntekijän tulee itse vaatia palkkasaatavaansa työnantajalta tuomioistuimessa. Usein käytännössä heikommissa työmarkkina-asemassa olevat työntekijät ja ulkomaalaiset työntekijät eivät tätä tee. Puutteellisesti maksetuista palkoista ja muista työehdoista saatu perusteeton taloudellinen hyöty jää tällöin työnantajalle. Tarkastajan mahdollisuudet arvioida annettujen tietojen paikkaansa pitävyyttä ovat kuitenkin rajalliset ilman asianmukaista kirjanpitoa työajoista, vuosilomista, työvuoroluetteloa tai palkkalaskelmaa. Jos pyydetty asiakirjat saadaan, työsuojeluvälvonnassa voidaan vertailla esimerkiksi työnantajan esittämiä tietoja suhteessa tulorekisterin tai ulkomaalaisten työntekijöiden haastattelutietoihin maksetusta palkasta ja työaikakorvauksista.

Lisäksi on mahdollista, että valvontatapaus täyttää yhdenvertaisuuslain mukaisen syrjinnän kriteerit, jolloin työsuojeluviranomainen voi velvoittavalla hallintopäätöksellä sekä uhkasakon uhalla velvoittaa työnantajaa lopettamaan kielletyn syrjinnän. Arvio syrjinnän kriteerien täyttymisestä tehdään tapauskohtaisesti. Syrjintä edellyttää syy-yhteyttä syrjintäperusteen (esim. työntekijän ulkomaalaisuuden) ja syrjivän teon (liian pienen palkan maksamisen) välillä, minkä toteen näyttäminen on monesti oikeudellisesti ja näytöllisesti haastavaa ja työlästä. Rikoslain 47 luvun 3 §:ssä säädetään työsyrynnästä, joka on etusijalla suhteessa rikoslain 11 luvun 11 §:n syrjintäsäännökseen nähden.

Myös hallintomenettelyn kesto kokonaisuudessaan on ongelma erityisesti, jos työnantaja ei halua noudattaa työsuojelutarkastajan antamaa velvoitetta ja asia etenee työsuojeluviranomaisen velvoittavaan hallintopäätökseen ja uhkasakkoon taikka seuraamus- tai laiminlyöntimaksuun. Pitkän hallintotuomioistuinprosessin aikana yrityksen toiminta saattaa loppua tai työntekijöitä Suomeen lähettävä yritys on poistunut maasta.

Työsuojeluviranomaisella on työsuojelun valvontalain 50 § perusteella velvollisuus tehdä poliisille ilmoitus, jos sillä on todennäköisiä perusteita epäillä, että työnantaja tai tämän edustaja on menetellyt rangaistavaksi säädetyllä tavalla. Käytännössä työaikaa koskevien rikkomusten rikosoikeudellinen käsittely voi kuitenkin viivästyä esitutkinta- ja syyteharkintavaiheissa.

Työsuojeluvälvonnassa havaitaan toistuvasti työvuoroluetteloa ja työaikakirjanpitoa koskevia laiminlyöntejä, jotka voivat täyttää rangaistussäännösten mukaisen tunnusmerkistön. Käytännössä rikosprosessin kesto sekä mahdollisuudet toimenpiteistä luopumiseen tai asian vanhentumiseen voivat heikentää seuraamusjärjestelmän vaikuttavuutta, mikä on osaltaan vaikuttanut myös työsuojeluviranomaisen ilmoituskäytäntöön.

Työaika-rikkomuksen keskeinen käytännön soveltamisala liittyy nykyisin viranomaisten yhteisiin valvontatoimiin. Tällöin poliisi voi määrätä sakkorangaistuksen valvontatilanteessa havaituista työaika-rikkomuksista, kuten työvuoroluetteloa koskevien velvollisuuksien laiminlyönteistä. Menettely mahdollistaa nopean puuttumisen havaittuihin rikkomuksiin. Tavanomaisessa työsuojeluvälvonnassa työaika-rikkomusten käsittely edellyttää sen sijaan rikosilmoituksen tekemistä sekä asian etenemistä esitutkinnan, syyteharkinnan ja mahdollisen tuomioistuin- ja oikeuskäsittelyn kautta. Menettely on tästä syystä huomattavasti raskaampi ja ajallisesti pidempi kuin viranomaisten yhteisvälvonnassa käytettävä sakkomenettely.

Nykytilan ongelmana voidaan siten pitää valvontakeinojen vaikuttavuuden ja ennalta ehkäisevän vaikutuksen rajoittuneisuutta sekä menettelyprosessien kestoa. Ne tahot, jotka tietoisesti rikkovat työlaainsäädäntöä, voivat tavoitella toiminnalla myös taloudellista hyötyä, vaikka osaan

epäkohdista voikin liittyä esimerkiksi tiedon puutteita voimassa olevasta lainsäädännöstä ja työehtosopimusten sisällöstä. Seuraamusmaksu toisi työsuojeluviranomaisen valvontamenettelyyn uuden keinon, jolloin sanktiouhkaan liittyvä taloudellinen rasite todennäköisesti toimisi paitsi seuraamuksena yksittäistapauksessa, myös laajemminkin ennaltaehkäisevästi. Ehdotettava seuraamusmaksu saisi sääntelyn kohderyhmät nykytilaa paremmin vapaaehtoisesti noudattamaan lainsäädäntöä, kun tietoisuus asiasta lisääntyy tiedottamisen ja käytännön toimenpiteiden kautta. Voidaan myös varovasti arvioida, että mitä ankarampi sanktiouhka viranomaisella on käytettävissään, sitä lievemmin keinoin tämä kykenee yleensä vaikuttamaan toimenpiteidensä kohteisiin.

Edellä kerrotun johdosta tulee arvioitavaksi työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksien kehittäminen hallinnollisilla sanktioilla. Työsuojeluviranomaisen mahdollisuus puuttua työehtojen rikkomiseen, hallinnollisten velvoitteiden laiminlyönteihin ja myös työperäiseen hyväksikäyttöön laiminlyöntimaksulla. Riittävän suuri laiminlyöntimaksu voisi ennalta ehkäistä laiminlyöntejä, seuraamus kohdentuisi oikein ja se olisi tehokas keino niihin puuttumiseen viranomaisen näkökulmasta. Rikosprosessiin verrattuna laiminlyöntimaksu olisi myös hallinnollisesti nopeampi ja kevyempi. Tehokkaammalla hallinnollisella seuraamusjärjestelmällä tehostettaisiin työsuojeluvälvontaa ja toisaalta kevennettäisiin rikosprosessia. Keskeinen hyöty olisi myös sanktion kohdentuminen työnantajayhtiöön henkilövastaajan rinnalla. Jos laiminlyöntimaksun tyyppisiä keinoja otettaisiin käyttöön, tulisi sen olla riittävän tuntuvia valvonnan vaikuttavuuden lisäämiseksi. Lisäsi laiminlyöntimaksun määrääminen tulee olla sidottu tekijöihin, jotka voidaan arvioida tarkastuksella riittävän yksiselitteisesti ja selkeästi. Tällaisia asioita voisivat olla esimerkiksi, onko työnantaja pitänyt työaikalain mukaista työaikakirjanpitoa tai vuosilomalain mukaista vuosilomakirjanpitoa taikka laatinut työaikalain mukaisesti työvuoroluettelon.

Rangaistuksenluonteiset hallinnolliset sanktiot

Työsuojeluviranomaisella on jo voimassa olevassa lainsäädännössä toimivalta määrätä seuraamus- tai laiminlyöntimaksu tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006), työntekijän lähettämisestä annetun lain (447/2016) ja työsopimuslain (55/2001) eräiden säännösten perusteella. Koska seuraamusmaksumenettely on työsuojeluviranomaisen käytössä muissakin asiaryhmissä, sille on muodostunut rutiinia menettelyn soveltamiseen. Myös nyt seuraamusmaksun käyttöalaa ehdotettavat rikkomukset tehdään alalla, jota koskevaa aineellista lainsäädäntöä valvoo sama erityinen valvontaviranomainen.

Valmistelussa on myös arvioitu, ovatko työsuojeluviranomaisen valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin. Edellä jaksossa x.x. kuvatus mukaisesti työsuojeluviranomaisen voimassa olevia toimivaltuuksia on pidettävä riittämättöminä valvonnan tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Hallinnollisen sanktion käyttämistä puoltaa siten se, että työsuojeluviranomaisen hallinnollisen ohjauksen keinoja ei voida pitää riittävinä tai tarkoituksenmukaisina. Toisaalta rikkomusten laatu ei kaikissa tapauksissa edellytä rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä. Ehdotettavalle sääntelylle voidaan myös osoittaa valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka puoltaa seuraamusmaksun käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi.

Hallinnollisten sanktioiden on yleisesti katsottu soveltuvan etenkin tilanteisiin, joissa on kyse moitittavuudeltaan verraten vähäisistä tai muista sellaisista alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista ja laiminlyönneistä ja joissa laissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen on yksinkertaisesti toteennäytettävissä. Tällaisissa tilanteissa menettelyyn ei tyypillisesti liity muita asianosaisia, ja seuraamuksen määrääminen ei edellytä erityisiä tutkinnallisia toimivaltuuksia.

Työvuoroluettelon sekä työaika- ja vuosilomakirjanpidon laatiminen ja nähtävänä pitäminen ovat verrattain helposti työsuojelutarkastuksella selvitettävissä, mikä puoltaa seuraamusmaksun soveltamista. Työaika- ja muiden asiakirjojen laatiminen on edellytys viranomaisvalvonnalle, joten velvoitteet toteuttavat myös julkista intressiä.

Rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöä on katsottu puoltavan sen, että rikkomuksen kohteena on merkittävä oikeushyvä, rikkomus on erityisen moitittava ja teon selvittäminen edellyttää rikostutkintaan rinnastuvia tutkintavaltuuksia. Työsuojeluviranomaiselle ehdotettu seuraamusmaksun käyttöala rajattaisiin selkeisiin ja yksiselitteisesti hallinnollisessa menettelyssä selvittämissä oleviin asiaryhmiin. Jatkossakin työsuojeluviranomainen olisi velvollisuus tehdä poliisille ilmoituksen, mikäli havaitun laiminlyönnin arvioitaisiin täyttävän rikoslain 47 luvun 2 §:n mukaisen työaikasuojelurikoksen tunnusmerkistön. Ilmoitus voitaisiin kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä. Kaikki epäillyt työrikokset eivät kuitenkaan tule poliisin tietoon työsuojeluviranomaisen ilmoituksen perusteella. Myös työntekijällä olisi nykytilaa vastaavasti mahdollisuus tehdä itse ilmoitus poliisille epäilemästään työrikoksesta ja asia voisi tulla vireille myös poliisin oman tutkintatoiminnan perusteella. Näissä tilanteissa työsuojeluviranomainen ei voisi määrätä seuraamusmaksua.

Sanktiouhkaa ei myöskään ole katsottu perusteltuna liittää luonteeltaan hyvin vähäisiin lainsäädännön rikkomuksiin tai laiminlyönteihin. Tällaisissa tapauksissa muita hallinnollisia ohjauskeinoja voidaan pitää valvonnan toteuttamisen kannalta yleensä riittävänä. Työvuoroluettelon sekä työaika- ja vuosilomakirjanpidon ajantasaisuus ja oikeellisuus ovat keskeisiä tekijöitä, jotta voidaan arvioida, ovatko työsuhteen keskeisimpiin ehtoihin kuuluvat työaika- ja palkanmaksuvelvollisuudet asianmukaisesti hoidettu. Tämä puoltaa seuraamusmaksua näiden velvollisuuksien rikkomuksiin. Kyseisten asiakirjojen vähäisten sisällöllisten puutteiden korjaamiseksi olisi jatkossakin käytettävissä työsuojelun valvontalain 13 §:n mukaiset ohjauskeinot.

Nyt ehdotettavan seuraamusmaksunsääntelyn arvioidaan myös toteuttavan riittävällä tavalla seuraamusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä. Hallinnollisten seuraamusten teho perustuu työsuojeluviranomaisen valvonnassa toteutuvan sanktioriskin suuruuteen ja riittävän tuntuvien seuraamusten mahdollisimman nopeaan määräämiseen.

Hallinnollisen sanktion käyttöönottoa on perusteltua harkita myös silloin, kun sanktioinnin kohteena ovat tyypillisesti oikeushenkilön tekemät rikkomukset. Oikeushenkilöihin kohdistetut hallinnolliset sanktiot liittyvät usein elinkeinotoiminnassa noudatettavien säännösten valvontaan, joista työntajavelvoitteet ovat yksi keskeisimmistä. Sanktiosääntelyssä voidaan oikeushenkilötasolla eri tavoin huomioida lainvastaisen toiminnan moitittavuus ja toiminnasta saatu taloudellinen hyöty tai siitä aiheutunut vahinko. Toisaalta työlainsäädännössä ei erotella rikkomuksia tai laiminlyöntejä sillä perusteella, toimiiko työnantajana luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö. Hallinnollisia seuraamusmaksuja voitaisiin siten määrätä sekä luonnollisille henkilöille että oikeushenkilöille.

Kaksoisrangaistavuuden kielto -ne bis in idem periaate

Lainvalmistelussa on huomioitava kaksoisrangaistavuuden kielto eli ne bis in idem -periaate, joka tarkoittaa, että ketään ei saa tutkia, syyttää tai rangaista kahdesti samasta teosta (idem) sen jälkeen, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu (bis). Periaate suojaa oikeusvarmuutta, yksilön luottamusta oikeusjärjestelmään sekä suhteellisuutta ja kohtuullisuutta seuraamusjärjestelmässä. Suomessa kielto koskee rikosoikeudellisia rangaistuksia ja tietyin edellytyksin myös hallinnollisia rangaistusluonteisia seuraamuksia.

Suomen perustuslaissa (731/1999) ei ole nimenomaista *ne bis in idem* -säännöstä. Kaksoisrangaistavuuden kieltö johdetaan erityisesti perustuslain 21 §:n (oikeusturva) ja 8 §:n (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate) säännöksistä. Lisäksi perustuslaki edellyttää perus- ja ihmisoikeusystävällistä tulkintaa (PL 22 §). Kaksoisrangaistuksen kieltö on prosessioikeudellinen oikeusperiaate ja yleismaailmallinen ihmisoikeus.

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) sitoo Suomea kansainvälisenä ihmisoikeusvelvoitteena. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määrätään ns. *ne bis in idem* -säännöstä. Ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu. EIT on tulkinnut käsitettä ”rikos” laajasti ja luonut ns. Engel-kriteerit, joiden mukaan myös hallinnollinen seuraamus voi olla ”rikosoikeudellinen”.

Kaksinkertaisen rangaistuksen kieltö sisältyy myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen 14 artiklan 7 kappaleeseen. ”Ketään ei saa tutkia tai rangaista uudelleen rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti tuomittu syylliseksi tai vapautettu asianomaisen maan lain ja oikeudenkäyntijärjestyksen mukaisesti.”

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklan mukaan ketään ei saa asettaa uudelleen syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo vapautettu tai tuomittu unionin oikeuden mukaisesti. Tämä periaate tulee sovellettavaksi, kun asia kuuluu EU-oikeuden alaan (esim. kilpailuoikeus, arvopaperimarkkinat, veroseuraamukset EU-sääntelyn piirissä). Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntö on sallinut kaksinkertaisen menettelyn, jos menettelyillä on eri oikeudellinen tarkoitus ja ne muodostavat yhdessä riittävän tiiviin ja ennakoitavan kokonaisuuden eikä kokonaisseuraamus ei ole kohtuuton.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut useissa lainsäädäntöhankkeissa kaksoisrangaistavuuden kieltoa. Seuraamusmaksujärjestelmiä arvioidaan aina ihmisoikeusmyönteisesti ja siten EIT:n ja EUT:n oikeuskäytäntö on otettava välittömästi huomioon. Perustuslakivaliokunta pitää kieltoa osana perusoikeusjärjestelmää, suhtautuu kriittisesti päällekkäisiin seuraamuksiin ja edellyttää selkeää ja ennakoitavaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kaksoisrangaistavuuden kieltoa muun muassa lausunnoissaan

Rikoslain mukaan lainvoimainen tuomio estää uuden syytteen samasta teosta (*res judicata*). Verotusmenettelylaissa veronkorotuksen ja veropetossyytteen yhteensovittamista on rajoitettu juuri *ne bis in idem* -periaatteen vuoksi. Hallinnolliset seuraamusmaksut kuten kilpailuoikeudelliset seuraamusmaksut, finanssivalvonnan seuraamukset – lainsäädännössä arvioidaan, ovatko ne rikosoikeudellisia EIS-mielessä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan arvioinut usein tilanteissa, joissa sama teko voi johtaa sekä hallinnolliseen seuraamukseen ja rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Perustuslakivaliokunta on korostanut, jos hallinnollinen seuraamus on rangaistusluonteinen ja täyttää EIT:n Engel-kriteerit on seuraamusta pidettävä rikosoikeudellisena seuraamuksena *ne bis in idem* -kieltoa arvioitaessa. Tällöin samaa tekoa ei voida enää käsitellä rikosasiana tai menettelyt on järjestettävä niin, että ne muodostavat yhden kokonaisuuden eivätkä johda kohtuuttomaan seuraamuskertymään.

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että laissa säädetään selvästi kumpi menettely estää toisen ja missä vaiheessa estovaikutus syntyy tai että viranomaisilla on menettelyllinen velvollisuus koordinoita asioita. Epäselvä sääntely voi olla perustuslain vastaista. *Ne bis in idem* -kieltoa on arvioitu muun muassa seuraavissa lausunnoissa (PeVL 9/2012 vp, PeVL 17/2013 vp, PeVL 14/2014 vp, PeVL 32/2014 vp.)

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 9/2012 vp, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määrätään ns. *ne bis in idem* -säännöstä, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohta ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artikla määräävät periaatteesta. Kiellon katsotaan sisältyvän myös Suomen perustuslain yksilön oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, jotka on lailla turvattava (HE 309/1993 vp, s. 74/II).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä kiellon soveltamisala ei rajoitu vain varsinaisiin rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin, vaan se ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin (ks. esim. Jussila v. Suomi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.11.2006 ja Ruotsalainen v. Suomi 16.6.2009). Nyt ehdotettu työnantajan seuraamusmaksu on tällainen rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, ja se voidaan määrätä teosta, josta voi seurata myös rikosoikeudellinen rangaistus. Tämän vuoksi kiello on otettava huomioon työnantajan seuraamusmaksua määrättäessä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 9/2012) viitattiin EIT-tapaukseen *Tomasovic* (2011) ja valiokunta katsoi, että myös osittain samanaikaiset prosessit voivat loukata *ne bis in idem* -kieltoa. Tämä tulkinta onkin perusteltu lisäpöytäkirjan 4 artiklan sanamuodon kannalta, koska siinä kielletään syyttämistä ja rankaisemasta sen jälkeen, kun aiempi rangaistus on tullut lopulliseksi. Artiklassa ei siis kielletä käynnistämästä kokonaan uutta prosessia vaan kielletään ainoastaan rangaistuksen lopulliseksi tulemisen jälkeinen syyllisyyden tutkiminen ja rankaiseminen. ”*Ne bis in idem* -säännön noudattamisen kannalta on kuitenkin valiokunnan mielestä perusteltua, että lainvoimaisen, lopulliseksi jääneen seuraamusmaksun tulee estää samaa tekoa koskevan rikossyytteen tuomioistuinkäsittelyn käynnistyminen tai keskeyttää se.” Perustuslakivaliokunta korosti, että myös osittain rinnakkaiset menettelyt voivat loukata *ne bis in idem* -kieltoa ja poikkesi tuolloin voimassa olleesta KKO:n linjasta ja nojautui EIT:n ratkaisuun *Tomasović v. Croatia*.

Uhkasakkolaissa säädetyillä välillisillä hallintopakkokeinoilla pyritään siihen, että asianosainen itse täyttäisi laiminlyömiensä velvoitteen. Välillisiä hallintopakkokeinoja ovat uhkasakko, teettämishukka ja keskeyttämishukka. Kansallinen uhkasakkosääntely rakentuu sille periaatteelle, että uhkasakon määrääminen ei estä hallinnollisten sanktioiden, kuten seuraamusmaksujen, määräämistä. Kansallisesti määriteltynä uhkasakossa ei ole kyse rangaistusluonteisesta seuraamuksesta, johon sovellettaisiin kaksoisrangaistavuuden kieltoa. Uhkasakossa on kyse välillisen hallintopakon keinosta, jonka tavoitteena on varmistaa päävelvoitteen noudattaminen ja siten lainmukaisen oikeustilan aikaansaaminen. Uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi ei siten ole rangaistusluonteinen seuraamus eikä tuomitseminen sen vuoksi ole vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan tarkoittamaa *ne bis in idem* -kieltoa (KHO:2016:96). Työsuojeluviranomainen voisi siten asettaa työnantajalle uhkasakon ja määrätä sen maksettavaksi työaika- ja vuosilomakirjanpitoa sekä työvuoroluettelo koskevien velvollisuuksien laiminlyönnistä, mikäli epäkohtaa ei ole korjattu. Kehotuksen ja sitä seuraavan uhkasakkomenettelyn tarkoituksena on varmistaa, että työnantaja alkaisi vastaisuudessa laatimaan lakiin perustuvia hallinnollisia asiakirjoja. Laiminlyöntimaksu on sen sijaan hallinnollinen seuraamus aikaisemmin havaituista lainsäädännön noudattamisen laiminlyönnistä. Edellä kuvattuja periaatteita noudatetaan myös välillisen hallintopakon ja varsinaisten rikosoikeudellisten rangaistuksen välisessä suhteessa. Kaksoisrangaistavuuden kiellon merkitystä vähentää myös se, että nyt ehdotettava seuraamusmaksu määrättäisiin useimmiten työnantajana toimivalle oikeushenkilölle, kun taas rikoslain 47 luvun mukaiset rangaistusseuraamukset tuomitaan saman luvun 7 §:n mukaisesti henkilövastaajalle. Oikeushenkilö ja sen omistavat luonnolliset

henkilöt ovat erillisiä oikeussubjekteja. Tilanteissa, jossa oikeushenkilö ja sen taustalla oleva luonnollinen henkilö ovat kuitenkin käytännössä erottamattomia, ja luonnollisen henkilön toimiessa työnantajana periaatteella voi kuitenkin olla merkitystä. Kaksoisrangaistavuuden ongelma realisoituu lähinnä pienissä yhden tai kahden henkilön oikeushenkilöissä, jolloin tulee tehtäväksi kokonaisarviointi.

Kaksoisrangaistavuuden kiellon periaate voi olla merkityksellinen myös hallinnollisen seuraamusmaksun ja oikeushenkilön rangaistusvastuun välisessä suhteessa. Rikoslain 9 luvussa säädettyä oikeushenkilön rangaistusvastuuta (yhteisösakko) ei kuitenkaan voida soveltaa työaika-rikkomuksen, työaika-suojelurikoksen eikä vuosilomarikkomuksen kohdalla. Rikoslain 47 luku mahdollistaa myös yhteisösakon muun muassa työturvallisuusrikoksessa. Työaika-suojelurikos ei kuulu sen piiriin.

3 Tavoitteet

Tavoitteena on tehostaa laissa säädettyjen työnantajan hallinnollisten velvoitteiden noudattamista työaika- ja vuosilomakirjanpidon tekemisestä ja työvuoroluettelon laatimisesta sekä antamisesta työntekijälle tiedoksi. Näiden velvoitteiden noudattamisen tehostamiseksi ja laiminlyöntien vähentämiseksi esitetään työsuojeluviranomaisen valvontakeinoja lisättäväksi mahdollisuudella määrätä laiminlyöntimaksu velvoitteiden rikkomisesta tukemaan vaikuttavampaa valvontaa ja työntekijöiden työehtojen toteuttamista.

Tavoitteena on seuraamusjärjestelmän tehostaminen ja nopeuttaminen hallinnollisella laiminlyöntimaksulla. Uusi prosessi olisi hallinnollisesti nopeampi ja selkeämpi ja sitä sovellettaisiin rikosprosessin rinnalla huomioiden kaksoisrangaistavuuden (ne bis in idem) kiello. Työsuojeluviranomaisen toimivallan vahvistaminen hallinnollisella keinolla on yksi vaihtoehtoinen keino tehostaa työehtojen valvontaa vähemmän moitittavissa tapauksissa yleisesti.

Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on yhtäältä pyrkiä ennaltaehkäisemään lainvastainen toiminta ja toisaalta estämään säännösten vastaisen toiminnan toistuminen tai jatkaminen. Lisäksi ehdotuksilla edistetään yritysten tasavertaista kilpailua.

Rikosprosessi olisi edelleen käytettävissä erityisesti tilanteissa, joissa poliisi tutkii vakavampia tekoja osan työvoiman hyväksikäyttöä. Siten tavoitteena on säilyttää rikosprosessin mahdollisuus ja samalla huolehtia sääntelyssä maksuvelvollisen oikeusturvasta siten, että samasta teosta ei voisi tulla sekä hallinnollista että rikosoikeudellista seuraamusta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksellä ehdotetaan lisättäväksi työaikalakiin ja vuosilomalakiin säädökset laiminlyöntimaksusta, laiminlyöntimaksun määrittämisestä, laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta ja muutoksenhausta laiminlyöntimaksua koskevaan päätökseen. Näiden ehdotusten johdosta myös työntekijöiden lähettämisestä annettuun lakiin tulee tehdä tarvittavat informatiivinen säännös työaika- ja vuosilomain hallinnollisten velvoitteiden laiminlyönnin seuraamuksena määrättävästä laiminlyöntimaksusta. Merenkulkijoita koskevaan lainsäädäntöön ehdotetaan tehtäväksi myös vastaavat muutokset merityöaikalakiin ja merimiesten vuosilomalakiin sekä työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annettuun lakiin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.3 Sääntelyn kohderyhmät

Suomessa on yksityisellä sektorilla toimivia työnantajayrityksiä tilastolähteestä riippuen noin 70 000–90 000. Yrityksissä työskentelee noin 1,4 miljoonaa työntekijää. Suomen yrityksistä 96 % on alle kymmenen henkilöä työllistäviä mikroyrityksiä. Valtiolla työskenteli vuonna 2025 hieman vajaat 76 000 henkilöä. Vuonna 2024 kunta-alalla työskenteli yhteensä 216 500 henkilöä ja hyvinvointialueilla ja -yhtymissä noin 229 600 henkilöä.

Työaikalakia sovelletaan pääsääntöisesti kaikkeen työ- tai virkasuhteessa tehtävään työhön. Työaikalain 2 §:n perusteella lain soveltamisalan ulkopuolella olevien työntekijöiden lukumäärää ei ole mahdollista luotettavasti arvioida. Ehdotetun sääntelyn kohderyhmänä ovat siten lähikohtaisesti kaikki edellä kuvatut työnantajat ja työntekijät.

Sääntelyn kohderyhmään vaikuttaa vähäiseltä osin myös työnantajan järjestäytyminen työnantajaliittoon. Ehdotuksen mukaan laiminlyöntimaksun piirissä olisi muiden asioiden ohella työvuoroluettelon antamisen ajankohta, josta on työaikalain 34 §:n perusteella mahdollista sopia toisin työehtosopimuksella. Jos näin on tehty ja työnantaja noudattaa työehtosopimusta normaalisitovana, laiminlyöntimaksua ei ehdotuksen perusteella olisi toimivaltaa määrätä. Valmistelussa on arvioitu, että ko. työehtosopimusmääräyksiä on lukuisissa työehtosopimuksissa.

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry edustaa kattavasti yksityisiä toimialoja ja kaikenkokoisia yrityksiä. Siihen kuuluu toimialaliittoa niin palvelusektorilla kuin teollisuudessa, ja liittojen jäsenenä olevat työnantajat noudattavat työehtosopimuksia järjestäytymisensä perusteella normaalisitovana. EK:n jäsenliittoihin kuuluu noin 15 000 jäsenyritystä, joissa noin 900 000 työntekijää. Kaikki työnantajaliitot eivät kuitenkaan ole EK:n jäseniä. Suomen Yrittäjät ry:n piirissä on noin 115 000 jäsenyritystä, joista työnantajana toimii arviolta 50 000. Pääosa näistä työnantajista noudattaa työehtosopimuksia työsopimuslain yleissitovuuden perusteella.

Valtakunnallisia työehtosopimuksia on noin 180, joista noin 150 on vahvistettu yleissitovaksi. Työehtosopimusten kattavuus yksityisellä sektorilla oli vuonna 2021 kaikkiaan 64 %. Tämän verran yksityisellä sektorilla työskentelevistä palkansaajista toimi järjestäytyneiden yritysten palveluksessa. Lukumääräisesti heitä oli kaikkiaan 943 708. Yleissitovuuden perusteella työehtosopimusten piiriin tuli lisäksi 292 319 palkansaajaa. Sopimusten piiriin kuului siten kaikkiaan 83,9 % yksityisen sektorin palkansaajista. Sopimusten ulkopuolelle jäi 237 630 palkansaajaa. Kun otetaan huomioon myös julkinen sektori, jolla sopimukset kattavat kaikki palkansaajat, kuului v. 2021 työehtosopimusten piiriin 88,8 % palkansaajista.

Vaikutukset työntekijöihin

Työvuoroluettelolle on annettu voimassa olevassa laissa edeltävää työaikalakia suurempi merkitys. Työntekijöille etukäteen annettavasta työvuoroluettelosta ilmenevät säännöllisen työajan tunnit. Työvuoroluettelon antamisen jälkeen työntekijälle tarjotut tunnit ovat lisätyö- tai ylityötunteja, joiden teettämiseen tarvitaan laissa säädetty lisätyö- tai ylityösuostumus.

Työaika-asiakirjoja koskevat työaikalain 7 luvun säännökset antavat pohjan työaikalain noudattamisen valvonnalle. Asiakirjojen laatimiseen velvoittavissa säännöksissä on otettu huomioon työaikasuojelun tarve töissä, joissa säännöllinen työaika toistuu viikosta toiseen samalla tavalla tai joissa käytössä on liukuvan työajan tai joustotyöajan järjestelyt. Työnantajan hallinnollista taakkaa on kevennetty silloin, kun se on perusteltua työntekijöiden suojelun tasoa alentamatta.

Työvuoroluetteloon merkitty työsopimuksen mukainen työaika määrittelee työntekijän säännöllisen työajan sellaisissa työsuhteissa, joissa viikoittainen työaika voi työsopimuksen mukaan vaihdella. Työvuoroluetteloon merkittävällä työajalla on ratkaiseva merkitys arvioitaessa, onko kyse säännöllisen työajan lisäksi tehtävästä lisä- tai ylityöstä.

Ehdotuksilla pyritään tehostamaan työvuoroluettelon laatimisvelvoitteen noudattamista ja työvuoroluettelosta tiedon antamista työntekijälle laissa säädetyn tai työ- ja virkaehtosopimusten määräysten mukaistesti.

Velvoitteiden rikkomisiin puuttumisen mahdollisuus ehdotetulla laiminlyöntimaksulla oletetaan tehostavan työaikalain työaika-asiakirjoihin liittyvien velvoitteiden noudattamista.

Ehdotuksilla ei puututa nykyiseen lähtökohtaan siitä, että järjestäytymättömiä yrityksiä valvoo työsuojeluviranomainen ja järjestäytyneitä yrityksiä asianomaiset liitot, jotka ovat solmineet työehtosopimuksen. Siten järjestäytyneiden yritysten palveluksessa olevien työntekijöiden työehtojen valvonnasta vastaava työehtosopimuslain valvontajärjestelmän mukaisesti sopimusosapuolet. Työaikalainsäädännölle leimalliset kriminalisoinnit syrjäytyvät niiltä osin kuin aineellisista työaikakäsymyksistä on sovittu työ- ja virkaehtosopimuksissa. Työvuoroluettelo on toisinsopimisen piirissä. Jos työ- tai virkaehtosopimuksessa ei ole määräyksiä työvuoroluettelosta, velvoitteen valvonta kuuluu työsuojeluviranomaiselle.

Työaika- ja vuosikirjanpidon laiminlyöntien valvonta kuuluu työsuojeluviranomaiselle, koska niistä ei voi sopia toisin työ- tai virkaehtosopimuksin.

4.3.1 Vaikutukset työnantajiin

Esityksen ei arvioida aiheuttavan työnantajille sääntelytaakkaa uuden lainsäädännön noudattamisvelvollisuudesta seuraavina kustannuksina. Työsuojeluviranomaiselle ehdotettu laiminlyöntimaksu ei luo uusia aineellisia velvollisuuksia työnantajana toimiville tahoille. Jonkin verran kustannuksia työnantajille voi kuitenkin aiheutua työsuojeluviranomaisen laiminlyöntimaksuprosessissa selvityspyyntöihin ja kuulemisiin vastaamisesta sekä mahdollisesta muutoksenhausta. Ehdotuksilla ei muuteta voimassa olevan lain lähtökohtia työaikalain 30 §:n 3 momentissa säädetystä. Liukuvaa työaika tai joustotyöaika koskeva sopimus korvaa työvuoroluettelon silloin, kun siitä ilmenevät työajan sijoitteluun sovellettavat periaatteet. Vastaavasti työnantajalla voi olla poikkeuslupa oikeus olla laatimatta työvuoroluetteloa. Ehdotukset laiminlyöntimaksusta eivät vaikuta näihin työpaikkoihin, joissa on käytössä liukuva työaika tai joustotyöaika koskeva sopimus taikka poikkeuslupa työvuoroluettelon laatimisesta.

Ehdotettu sääntely ei tee eroa yksityisen- ja julkisen sektorin työnantajien kesken. Jaksossa 4.3 kuvatus mukaisesti mahdollisuus sopia työehtosopimuksella toisin työvuoroluettelon antamisajankohdasta merkitsisi sitä, että järjestäytynyt ja järjestäytymätön työnantajakenttä olisi tältä osin erilaisessa asemassa. Järjestäytyneen työnantajan osalta seuraamukset määräytyisivät tältä osin työehtosopimuslain mukaisesti.

Sen sijaan työaika- ja vuosilomakirjanpitoa koskevan velvoitteiden tahallinen tai huolimattomuudesta johtuva laiminlyönti voisi johtaa laiminlyöntimaksun määräämiseen niin järjestäytyneissä kuin järjestäytymättömissä yrityksissä. Työsuojeluviranomainen voisi ehdotusten johdosta jatkossa määrätä laiminlyöntimaksun.

Työvuoroluettelon laatimisen ja antamisen laiminlyöntien osalta ehdotus asettaisin suomalaiset ja ulkomaiset järjestäytymättömät yrityksen samaan asemaan, kun ehdotetut seuraamusjärjestelmän muutokset laiminlyöntimaksusta koskisivat myös Suomeen työntekijöitä lähettäviä yrityksiä, jotka eivät yleensä järjestäydy Suomessa.

Ehdotuksen arvioidaan tehostava työaika- ja vuosilomakirjanpidon sekä työvuoroluettelon antamista ja korjaavia toimia yrityksissä Työaika-asiakirjojen laatimisen laiminlyönti voi vaikeuttaa lainmukaisesti toimivien työnantajien toimintaa muun muassa vääristämällä kilpailua. Ehdotuksella voidaan arvioida olevan positiivisia välillisiä vaikutuksia työaikalainsäädäntöä ja sovellettavaa työehtosopimusta noudattavien työnantajien toimintaan. Näiden työnantajien kilpailuasetus paranee verrattuna niihin työnantajiin, jotka ovat tavoitelleet perusteetonta taloudellista hyötyä työaika-asiakirjojen laadintaan liittyvillä laiminlyönneillä.

Työvuoroluettelolla on eri työaikamuodoissa ja erityyppisiä työaikaehdotja sisältävissä työsuhteissa erilainen merkitys. Jaksotyössä ja vuorotyössä sekä vaihtelevan työaikaehdon sisältävissä työsuhteissa työvuoroluettelo määrittää työntekijöiden työvuorojen ajankohdat. Sillä on siten myös työntekijän elämän suunnittelun kannalta keskeinen merkitys. Vastaavasti sellaisissa työsuhteissa, joissa säännöllisen työajan sijoittelu ei vaihtele tai työntekijät voivat itse vaikuttaa työajan sijoitteluun, työvuoroluettelolla ei ole vastaavaa merkitystä. Työaikalain 30 §:n 3 momentin mukaan työvuoroluettelo voidaan antaa toistaiseksi, jos säännöllisen työajan sijoittelu ei vaihtele. Tällaisessa tilanteessa työvuoroluettelo näyttäisi kaikkien viikkojen osalta samalta, eikä sitä olisi tarvetta antaa jokaisen viikon osalta erikseen.

Työvuoroluettelo voitaisiin antaa toistaiseksi käytettäessä liukuvaa työaikaa tai joustotyöaikaa. Näille työaikamuodoille on ominaista, että työntekijän työaika vaihtelee heidän omien päätöksensä perusteella sovitussa rajoissa. Tällainen sopimus korvaisi työvuoroluettelon silloin, kun siitä ilmenee työajan sijoitteluun sovellettavat periaatteet. Käytännössä 12 ja 13 §:n mukaisissa sopimuksissa voidaan viitata työsuopimuksessa määriteltyihin rajoihin.

Hallituksen esityksessä (HE 158/2018 vp) on todettu, muutokset liukumiin ja työaikajoustoihin koskettavat enemmistöä suomalaisista palkansaaajista. Työolobarometrin mukaan vuonna 2016 ainakin jonkinlaisen joustavan työaikajärjestelyn piirissä oli 71 prosenttia palkansaaajista.

Ehdotuksilla ei puututa työaikalain 34 §:ssä säädettyihin toisinsopimismahdollisuuksiin työvuoroluettelon laatimisesta ja sen tiedoksi saattamisesta työntekijöille. Tämä tarkoittaa sitä, että järjestäytyneessä kentässä työsuojeluviranomainen ei voisi valvoa työvuoroluettelon laatimatta jättämistä ja tiedoksi antamista työntekijöille, jos työehtosopimuksessa on sovittu toisin joko tekemällä viittaus työaikalain säännöksiin tai sopimalla osin tai kokonaan poikkeavasti lain säännöksestä. Työ- tai virkaehtosopimuksen määräys, jolla on poikettu lain pakottavasta säännöksestä siihen kelpuuttavan säännöksen perusteella ja rajoissa, syrjäyttää asianomaisen säännöksen. Tämä vaikuttaa seuraamusjärjestelmään, valvontamekanismeihin ja oikeudenkäyntijärjestykseen. Sopimusehdot kuuluvat työtuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan. Niiden noudattamisen valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisten sijasta työ- ja virkaehtosopimuksen osallisille ja siihen sidotuille yhteisöille ja niiden rikkomisen seuraamuksena tulevat kysymykseen ainoastaan työ- ja virkaehtosopimuslainsäädännössä tarkoitetut seuraamukset. Siten järjestäytyneessä kentässä työ- ja virkaehtosopimukseen perustuva poikkeus työvuoroluettelosta ei kuulu työsuojeluviranomaisen valvottavaksi eikä kriminalisoinnin tai laiminlyöntimaksun piiriin.

4.3.2 Vaikutukset työsuojelu- ja muiden viranomaisen toimintaan

Lupa- ja valvontaviraston työsuojeluosastoa edeltäneillä aluehallintovirastojen työsuojelun vastualueilla työskenteli vuonna 2025 417 henkilöä. Tarkastuksia eri asiaryhmissä tehtiin vuonna 2025 noin 20 000 noin 16 000 eri kohteeseen. Tarkastuskertomuksissa toimintaohjeita annettiin noin 38 000 ja kehoituksia noin 5 700. Velvoittavia hallintopäätöksiä tehtiin 199 ja uhkasakko tuomittiin maksettavaksi 46 kertaa. Tilajavastuulain ja työntekijän lähettämisestä annettuun lakiin perustuvia laiminlyöntimaksuja määrättiin 90 ja 63 kertaa. Työaika-asiakirjojen valvontaa on selostettu tarkemmin edellä jaksossa x.x.

Ehdotukset vaikuttaisivat työaikalakia valvovan työsuojeluviranomaisen toimintaan. Työsuojeluviranomaiselle aiheutuvien resurssitarpeiden arvioimisessa voidaan käyttää seuraavaa käytännön kokemuksiin perustuvaa laskentatapaa. Työsuojeluviranomainen on arvioinut aiempien työlaainsäädännön muutosten perusteella, että laiminlyöntimaksun määräämiseen liittyvä prosessi vaatii noin 2–3 henkilötyöpäivän resurssivaruksen laiminlyöntimaksua kohden. Jos arvioidaan, että nykyisin vuosittain kehoitusmenettelyn piirissä olevista työvuoroluettelon tai työaikakirjanpidon laiminlyöntien noin 600 tapauksesta puolet olisivat sellaisia, että niiden johdosta tulisi jatkossa määrättäväksi myös laiminlyöntimaksu, tapauksia olisi noin 300 vuosittain. Tämä merkitsisi hallinnollisen työn lisääntymistä työsuojeluviranomaisessa noin 2,5–3,5 henkilötyövuodella. Erityisesti lain soveltamisen alkuvaiheessa lisätyötä teettäisi myös muutoksenhaku-prosessit ja hallintovalituksiin vastaaminen. Tämä tarkoittaa, että työsuojeluviranomaisen lisäresurssitarve on vuositasolla 200 000 euroa ja se olisi turvattava vähintään kolmeksi vuodeksi. Valvontatyön lisääntymisestä johtuen ehdotetaan vuoden 2027 talousarvioon momentille 33.02.07 (Lupa- ja valvontaviraston työsuojeluosaston toimintamenot) 200 000 euron lisämäärärahää.

Työsuojeluviranomaiselle aiheutuvia resurssivaikutuksia vähentäisi toisaalta vähäisessä määrin se, että laiminlyöntimaksun määrääminen vähentäisi rikosprosessiin käytettävää aikaa. Tämä vaikutus kohdistuisi myös rikosprosessin osalta toimivaltaisiin poliisi- ja syyttäjäviranomaisiin ja yleisiin tuomioistuimiin. Käytännössä ilmoituksia poliisille ei kuitenkaan ole tehty pelkästään työaika-asiakirjoja koskevin laiminlyöntien johdosta. Lisäksi, mikäli sääntely pidemmällä aikavälillä vaikuttaa tavoitteidensa mukaisesti myös ennaltaehkäisevästi, työsuojeluviranomaisen työmäärä työaika-asiakirjojen valvonnassa voi myös vähentyä, kun sääntelyn kohderyhmät tulevat tietoiseksi ankarimmista sanktioista sekä riskistä valikoitua työsuojeluvalvonnan kohteeksi. Sääntelyn tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa siten myös todennäköisyys, jolla työpaikka joutuu tarkastuksen kohteeksi. Työsuojeluviranomaisten valvonta- ja tarkastusresurssien tehokkaan kohdentamisen kannalta on jatkossakin tärkeää, että valvontaresursseja kohdennetaisiin korkean rikkomisriskin toimintaan.

Ehdotus ei laajentaisi työvuoroluettelon osalta viranomaisen valvontaan kuuluvien työnantajien lukumäärää niissä tilanteissa, joissa luettelosta on sovittu toisin työehtosopimuksella ja työnantaja on järjestäytynyt.

Vuosilomalain osalta arvioidaan, että vaikutukset työsuojeluviranomaisen toimintaan olisivat vähäisempiä kuin työaikalasta johtuvat.

Vaikutuksia viranomaistoimintaan loiventaa osaltaan myös se, että laiminlyöntimaksun perusteena sovellettava aineellinen lainsäädäntö ei ole uutta. Työsuojeluviranomaisella on työaika- ja vuosilomalainsäädännön toimeenpanoon jo nykyisin tarvittava osaaminen, mikä edesauttaa sääntelyn tavoitteiden toteutumista. Lisäksi laiminlyöntimaksumenettely on työsuojeluviranomaisen käytössä muissakin asiaryhmissä ja sille on muodostunut rutiinia menettelyn soveltamiseen.

Ehdotetulla sääntelyllä arvioidaan olevan myös myönteisiä vaikutuksia työsuojeluviranomaisen toimintaan. Työsuojeluvalvonnan vaikuttavuus lisääntyisi työaika-asiakirjojen kohdalla, mitkä ovat yksiä keskeisimpiä asiakirjoja työaikojen ja muiden työsuhteen vähimmäisehtojen valvon-
nassa. Sääntelyn arvioidaankin tehostavan työaika- ja vuosilomakirjanpidon sekä työvuorolu-
telon antamista ja korjaavia toimia yrityksissä.

Laiminlyöntimaksua koskeva ehdotus lisäisi vähäisessä määrin myös Oikeusrekisterikeskuksen
työmäärää. Tämä riippuisi määrättävien laiminlyöntimaksujen lukumäärästä.

4.3.3 Vaikutukset hallintotuomioistuinten toimintaan

Työsuojeluviranomaisen työturvallisuutta koskevista velvoittavista hallintopäätöksistä tehdään
valituksia hallintotuomioistuimiin vain yksittäisiä vuosittain. Muutosta haetaan selvästi useam-
min sellaisista työsuojeluviranomaisen päätöksistä, joissa määrätään laiminlyöntimaksuja. Työ-
suojeluviranomaisella jo nykyisin käytössä olevien laiminlyöntimaksujen määräämisestä kerty-
neiden kokemusten perusteella voidaankin arvioida, että valituksia tehtäisiin vuosittain useita
myös ehdotetuista työaika- ja vuosiloma-asiakirjojen koskevista laiminlyöntimaksupäätöksistä.
Tämä on varsin todennäköistä ainakin heti sääntelyn voimaantulon jälkeisinä vuosina, kunnes
soveltamiskäytäntö vakiintuisi. Valitusten lukumäärää ei voida täsmällisesti etukäteen arvioida.
Jos päätöksiä tehtäisiin ainakin sääntelyn voimaantulon jälkeisinä vuosina edellä arvioidun mu-
kaisesti noin 300 vuodessa, valituksiakin todennäköisesti tehtäisiin ainakin joitakin kymmeniä
vuosittain. Esityksellä ei siten arvioida olevan olennaista ja merkittävää vaikutusta hallintotuo-
mioistuinten toimintaan.

Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain
(808/2019) 10 §:n 3 momentin mukaisesti.

4.3.4 Vaikutukset julkiseen talouteen

Kuten edellä on kuvattu, työsuojeluvalvonnassa havaittiin vuonna 2025 312 tapausta, joissa
työvuoroluettelo oli jätetty kokonaan laatimatta, sekä 322 tapausta, joissa työaikakirjanpito
puuttui kokonaan tai siinä oli vähäistä suurempia puutteita. Samalla työnantajalla voidaan kui-
tenkin samalla tarkastuksella havaita sekä työvuoroluetteloa että työaikakirjanpitoa koskeva lai-
minlyönti. Ehdotuksen mukaan tällaisessa tilanteessa työnantajalle voitaisiin määrätä yksi yh-
teinen laiminlyöntimaksu. Tämän vuoksi vuosittain määrättävien laiminlyöntimaksujen määrän
voidaan arvioida olevan enintään noin 300.

Laiminlyöntimaksun määrään vaikuttaisivat muun muassa työnantajan koko sekä laiminlyönnin
laatu, laajuus, kesto, tahallisuus, toistuvuus ja muut olosuhteet. Työsuojeluvalvonnan kohteena
olevat työnantajat ovat kuitenkin tyypillisesti pieniä tai keskisuuria yrityksiä, minkä vuoksi lai-
minlyöntimaksujen voidaan arvioida painottuvan seuraamusasteikon alapäähän. Jos laimin-
lyöntimaksun keskimääräinen määrä olisi noin 3 500 euroa, olisi vuosittainen maksukertymä
ainakin sääntelyn voimaantulon jälkeisinä vuosina arviolta noin 1,05 miljoonaa euroa.

Arvioon liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta. Kaikissa tapauksissa laiminlyöntimaksua
ei välttämättä määrättäisi, koska osa laiminlyönneistä voisi jäädä vähäisyytensä, kohtuuttomuus-
den tai muun laissa säädetyn perusteen vuoksi ilman seuraamusta. Laiminlyöntimaksun tarkoi-
tuksena ei myöskään ole kerryttää valtiolle tuloja, vaan tehostaa työaikalainsäädännön noudat-
tamista. Tavoitteena on, että seuraamusjärjestelmän ennaltaehkäisevän vaikutuksen myötä työ-
vuoroluetteloa ja työaikakirjanpitoa koskevat laiminlyönnit vähenevät. Tällöin myös määrättä-
vien laiminlyöntimaksujen lukumäärän ja niistä kertyvän maksutuoton voidaan pidemmällä ai-
kavälillä arvioida pienenevän.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Valmistelussa harkittiin valvontajärjestelmään tehtäväksi muutos työvuoroluetteloa koskevan vaatimuksen osalta muuttamalla velvoite pakottavaksi oikeudeksi ja poistamalla sitä koskeva toisinsopimismahdollisuus valtakunnallisilla työ- ja virkaehtosopimuksilla. Lisäksi olisi säädetty pakottavasti velvollisuudesta saattaa työvuoroluettelo työntekijöiden tietoon kirjallisesti. Ehdotuksella olisi saatettu työvuoroluettelon laatimisvelvoite ja työntekijöille tiedoksiantamisvelvoitteen valvonta työsuojeluviranomaisen tehtäväksi myös järjestäytyneissä yrityksissä. Muutoksen tarkoituksena olisi ollut parantaa viranomaisvalvonnan edellytyksiä ja selkeyttää oikeustilaa. Ehdotus olisi saattanut järjestäytyneiden ja järjestäytymättömien työnantajien palveluksessa olevat työntekijät samaan asemaan työvuoroluettelon laatimisen ja työntekijöille tiedoksiantamisen laiminlyöntien osalta lisäten työntekijöiden yhdenvertaisuutta riippumatta työnantajan järjestäytymisestä.

Työehtosopimuslain mukaisessa menettelyssä luottamusmiesjärjestelmän ja muiden keinojen avulla on mahdollista varmistua työehtosopimuksen määräysten noudattamisesta ja viime kädessä riita-asiat käsitellään työtuomioistuimessa. Työvuoroluettelon merkitys on korostunut niin valvonnan kuin yksittäisen työntekijän oikeuksien toteutumisen kannalta. Järjestäytymättömiä työnantajia valvoo työsuojeluviranomainen. Ehdotettu sääntely olisi saattanut järjestäytyneiden ja järjestäytymättömien työnantajien palveluksessa olevat työntekijät samaan asemaan työvuoroluettelon antamisen laiminlyöntien osalta lisäten työntekijöiden yhdenvertaisuutta.

Muutoksella ei olisi aineellisesti muutettu sitä, mitä työmarkkinajärjestöt olisivat voineet sopia työvuoroluettelon sisällöstä joko kokonaan tai osittain, antamisajankohdasta tai muuttamisesta. Työaikalaki mahdollistaa työvuoroluettelon laatimisesta laajat poikkeamismahdollisuudet 30 §:n 3 momentin perusteella ja poikkeuslupien hakemisen. Käytännössä ehdotuksella olisi vaikutusta ainoastaan sellaisiin tilanteissa, joissa työvuoroluetteloa ei tarvitsisi laatia ollenkaan. Tämä olisi vaikutuksiltaan hyvin rajoittunut muutos voimassa olevaan lakiin. Ehdotuksella olisi annettu työsuojeluviranomaiselle yleinen toimivalta työvuoroluettelon kirjallisen laatimisvelvoitteen ja työntekijöille tiedoksiantovelvoitteen valvomiseksi työnantajan järjestäytymisestä riippumatta. Muutos olisi tukenut myös työaika-rikkomussäännöksen soveltamista.

Nykyään järjestäytyneessä kentässä, jos työvuoroluettelon antamisesta on sovittu toisin, ei tule sovellettavaksi työaikalain tai rikoslain kriminalisoinnit. Ehdotus olisi vaikuttanut sekä yksityisen että julkisen sektorin työpaikkoihin, joissa tehdään epäsäännöllistä työtä. Silloin kun säännöllisen työajan sijoittelu ei vaihtelee, työvuoroluettelo voidaan antaa toistaiseksi voimassa olevana ja myös, kun sovelletaan liukuvaa tai joustotyöaika -näissä työaikamuodoissa kirjallinen sopimus korvaa työvuoroluettelon. Ehdotus ei olisi vaikuttanut näihin työaikamuotoihin.

Koska järjestäytyneen kentän osalta ei ole tietoa työvuoroluettelon laatimisen laiminlyönneistä, epäselvyydet käsitellään työehtosopimusosapuolten omien menettelyiden mukaisesti ja ehdotukset vaikuttaisivat työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaan, ei tätä ehdotusta katsottu perustelluksi toteuttaa tällä tietopohjalla.

Lisäksi yhtenä vaihtoehtona olisi harkita työaikalain 44 §:n 1 momentin säännöksestä työvuoroluettelon laatimisvelvoitteen dekriminalisointia, jotta seuraamusjärjestelmä toimisi paremmin ja työaika-rikkomuksen sijasta sovellettaisiin vain hallinnollista seuraamusta laiminlyöntimaksua työvuoroluettelon laatimisen laiminlyönnistä. Tätä puoltaisi myös rikosoikeuden ultima ratio periaate rikosoikeuden viimesijaisuudesta ja viranomaisten resurssien tehokkaampi käyttö. On syytä kuitenkin huomioida, että työvuoroluetteloihin liittyvät laiminlyönnit voivat olla vakavuudeltaan ja esimerkiksi toistuvuudeltaan huomattavan erilaisia. Laiminlyönnit voivat yhdistyä myös tilanteisiin, joissa on kyse muistakin rikoksista. Erityisesti vakavampien ja

useampia rikkomuksia sisältävien tilanteiden varalle on perusteltua säilyttää nykyinen rikosoikeudellinen rangaistusuhka.

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Työlainsäädännöstä voidaan tunnistaa myös eräitä muita työnantajavelvoitteita, joiden noudattamatta jättämisestä määrättävä seuraamusmaksu toteuttaisi ainakin osaltaan ehdotuksen tavoitteita. Työsuojeluviranomainen on arvioinut, että nykyisten rikosoikeudellisten rangaistussäännösten piirissä olevista laiminlyönneistä erityisen hyvin seuraamusmaksun perusteeksi soveltuisivat esimerkiksi työ sopimuslain 13 luvun 11 §:n työ sopimuslakirikkomukseen nykyisin sisältyvät työnantajan velvollisuudet antaa kirjallinen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista, työtodistus ja palkkalaskelma sekä kuittausoikeuden rajoitusten rikkominen. Työaikalain 44 §:ssä säädetyn työaika rikkomuksen tunnusmerkistöstä seuraamusmaksun käyttöalaa voisivat soveltaa esimerkiksi työajan enimmäismäärän ylittäminen sekä hätätyö ilmoituksen tekemättä jättäminen tai hätätyön teettäminen ilmeisen lain vastaisesti. Vuosilomalain osalta lain 38 §:n mukaisen vuosilomarikkomuksen tunnusmerkistöstä vuosiloman antamisen laiminlyönti voisi sen soveltua työsuojeluviranomaisen hallinnollisessa menettelyssä valvottavaksi.

Valmistelussa on käytännönkin syistä arvioitu, että työlainsäädännön valvontakeinojen kehittäminen hallinnollisten seuraamusmaksujen suuntaan on tarkoituksenmukaista toteuttaa vaiheittain ja ensivaiheessa voimakkaasti rajattuna. Soveltamiskokemuksen kertyessä on mahdollista arvioida ehdotusten vaikutuksia erityisesti suhteessa rikosprosessiin. Pidemmällä aikavälillä tarkoituksenmukaista olisi arvioida erilaisia työlainsäädännön velvoitteita ja seuraamusjärjestelmää kokonaisuutena. Jos työlainsäädännön rikkomuksia halutaan jatkossakin estää seuraamusjärjestelmää kehittämällä, näkökulman olisi perusteltua olla yleisempi ja samalla kyettäisiin paremmin varmistamaan, että kokonaisuus toimii johdonmukaisesti tavoitteidensa suuntaan.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Useassa maassa on viime vuosina herätty työvoiman hyväksikäyttöön ilmiönä ja ryhdytty toimenpiteisiin sen torjumiseksi. Varsinkin muissa Pohjoismaissa on viime vuosina rikoslainsäädännön ja viranomaisyhteistyön avulla torjuttu hyväksikäyttöä. Tässä esityksessä keskitytään kuitenkin valvontaviranomaisten toimivaltuuksiin eri maissa. Työ- ja elinkeinoministeriö tilasi vuonna 2021 HEUNI:lta selvityksen ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menetelmistä eri maissa.¹

5.2.1 Alankomaat

Työsuojeluviranomaisella on Alankomaissa laaja mandaatti. Työsuojeluviranomainen tutkii, tarkastaa, informoi ja sanktioi. Se voi hyödyntää toiminnassaan sekä hallinnollisia sanktioita ja pakkokeinoja että aloittaa esitutkintoja. Alankomaissa työsuojeluviranomainen voi määrätä hallinnollisia sanktioita useasta eri asiasta, myös työaikalain rikkomisesta. Seuraamusjärjestelmä on porrastettu ja perustuu rikkomuksen vakavuuteen, laajuuteen sekä siihen, onko kyseessä ensimmäinen vai toistuva rikkomus.

Tyypillisiä työaikalain rikkomuksia ovat liialliset työajat, riittämättömät lepoajat, yötyötä koskevien rajoitusten ylittäminen sekä puutteet työaikakirjanpidossa. Työnantajan velvollisuutena

¹ Anna-Greta Pekkarinen, Anniina Jokinen, Annareetta Rantala, Natalia Ollus ja Roosa Näsi Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI): Selvitys ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menetelmistä eri maissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:55.

on varmistaa, että työajat ja lepoajat toteutuvat lain edellyttämällä tavalla ja että työaika kirjataan luotettavasti.

Viranomaisen käytettävissä olevat seuraamukset vaihtelevat lievemmistä ohjaavista toimista varsinaisiin sanktioihin. Lievissä tapauksissa työnantajalle voidaan antaa varoitus tai velvoittaa tekemään korjaavia toimenpiteitä. Vakavammissa tai jatkuvissa rikkomuksissa viranomainen voi keskeyttää työnteon tai määrätä hallinnollisen sakon.

Hallinnollisen sakon suuruus määräytyy tapauskohtaisesti. Arvioinnissa otetaan huomioon muun muassa rikkomuksen vakavuus, sen kesto ja laajuus, vaikutukset työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen sekä se, onko rikkomus toistuva. Toistuvissa tai systemaattisissa rikkomuksissa seuraamukset voivat olennaisesti ankaroitua.

Keskeinen valvontakohde on työaikakirjanpito, jonka perusteella viranomainen arvioi työ- ja lepoaikojen toteutumista. Puutteet kirjanpidossa voivat itsessään johtaa seuraamuksiin ja vaikeuttavat myös lain noudattamisen osoittamista.

[täydentyä]

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Työaikalaki

44 a §. Laiminlyöntimaksu. Pykälässä säädettäisiin laiminlyöntimaksusta. Pykälässä määriteltäisiin ne työvuoroluetteloa ja työaikakirjanpitoa koskevat velvollisuudet, joiden laiminlyönnistä työnantajalle voitaisiin määrätä laiminlyöntimaksu. Lisäksi pykälässä säädettäisiin laiminlyöntimaksun enimmäismäärästä, maksun määrää harkittaessa huomioon otettavista seikoista sekä edellytyksistä, joiden täytyessä laiminlyöntimaksu voitaisiin jättää määräämättä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin laiminlyöntimaksun perusteista. Laiminlyöntimaksu voitaisiin määrätä työnantajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö työvuoroluetteloa tai työaikakirjanpitoa koskevan velvollisuutensa taikka menettelee muutoin momentissa tarkoitettulla tavalla työntekijän vahingoksi.

Momentin *1 kohta* koskisi työvuoroluetteloa koskevien velvollisuuksien laiminlyöntiä. Säännöksen tarkoituksena olisi turvata työntekijän oikeus saada tieto työajoistaan riittävän ajoissa sekä varmistaa työvuoroluettelon luotettavuus. Työvuoroluettelolla on keskeinen merkitys työntekijän työ- ja vapaa-ajan yhteensovittamisessa. Lisäksi työvuoroluettelo toimii useissa tilanteissa työntekijän oikeuksia osoittavana asiakirjana esimerkiksi sairausajan palkan määräytymisen kannalta.

Työvuoroluettelon muuttamisesta voisi olla kyse esimerkiksi tilanteessa, jossa työnantaja poistaa tai siirtää jo vahvistettuja työvuoroja ilman työaikalaissa tai työehtosopimuksessa tarkoitettua perustetta. Säännöksellä pyritäisiin estämään yrittäjäriskin siirtämistä työnantajalta työntekijälle. Työntekijän vahingoksi tapahtuvana menettelynä voitaisiin pitää myös työvuoroluettelon kätkemistä, hävittämistä tai muuta menettelyä, jonka seurauksena työntekijä ei voi luotettavasti selvittää työvuorojensa sisältöä tai muutoksia niihin.

Työsuojeluviranomaisen toimivalta määräytyisi kuitenkin työehtosopimusten valvontaa koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti. Järjestäytyneiden työnantajien osalta työehtosopimukseen perustuvien velvoitteiden noudattamisen valvonta kuuluu työehtosopimusjärjestelmän piiriin. Tämän vuoksi laiminlyöntimaksua ei voitaisi määrätä tilanteessa, jossa kysymys on yksinomaan järjestäytyntä työnantajaa sitovan työehtosopimusmääräyksen rikkomisesta. Seuraamusjärjestelmän suhdetta työehtosopimusjärjestelmään on käsitelty tarkemmin jaksossa xx.

Laiminlyöntimaksu ei tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa työvuoroluettelon laatimatta jättämiselle on lakiin, poikkeuslupa tai työehtosopimukseen perustuva oikeus. Työaikalain soveltamisalaa koskevissa rajauksissa on työntekijäryhmiä, joihin työvuoroluettelovelvollisuus ei sovellu. Esimerkiksi työaikalain 30 §:n 3 momentin mukaan liukuvaa työaikaa tai joustotyöaikaa koskeva sopimus korvaa työvuoroluettelon silloin, kun siitä ilmenevät työajan sijoitteluun sovellettavat periaatteet. Vastaavasti työnantajalle voidaan poikkeusluvalla sallia työvuoroluettelon laatiminen tavanomaista suppeammilla tiedoilla. Tyypillisesti poikkeuslupakäytännössä on sallittu työvuoron päättymisajan poisjättäminen. Vastaavia määräyksiä voi sisältyä myös työehtosopimuksiin.

Työvuoroluettelo on keskeinen asiakirja erityisesti vaihtelevaa työaikaa noudattavissa työsuhteissa. Laiminlyöntimaksun soveltamisessa olisi kuitenkin huomioitava, että työntekijän työhönkutsu on voinut tapahtua työvuoroluettelon laatimisen jälkeen eikä työvuoroa ole tämän vuoksi lisätty työvuoroluetteloon. Tehdyn työajan, samoin kuin työajan sijoittelun, tulee kuitenkin ilmetä työaikakirjanpidosta silloin, kun työajan sijoittelua ei ole mahdollista selvittää työvuoroluettelosta. Näissä tilanteissa työnantajan menettelyä olisi arvioitava suhteessa siihen kirjaamisvelvollisuuteen, jolla on merkitystä työntekijän tiedonsaannin kannalta.

Yleisesti voidaan todeta, että työnantajan laiminlyönnin laatua tulee tarkastella suhteessa kunakin työaika-asiakirjan tarkoitukseen. Työvuoroluettelon osalta asiakirjan merkitys korostuu työntekijän työ- ja vapaa-ajan yhteensovittamista, työaikalaisien maksuperustetta (esimerkiksi ilt- ja yötyölisä) sekä mm. sairausajan palkanmaksuvelvoitetta osoittavana asiakirjana. Vastavuoeroisesti työaikakirjanpidon merkitys on todentaa toteutunut työaika ja osoittaa eri työaikalajit (yli-, hätä- ja sunnuntaityö). Näiden merkitys on ennen muuta olla perusta palkan lisien määräytymiselle. Asiakirjan tarkoituksen vaikutus laiminlyönnin vähäisyyteen ilmenisi esimerkiksi niin, että vaikka työaikakirjanpidosta ei olisi erikseen luettavissa yli- ja sunnuntaityötä, olisi laiminlyönti kuitenkin vähäinen, jos kyseisiä työaikalajeja ei yrityksessä tosiasiallisesti tai säännönmukaisesti tehtäisi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin laiminlyöntimaksun enimmäismäärästä ja maksun määrää harkittaessa huomioon otettavista seikoista. Laiminlyöntimaksun määrä olisi enintään 10 000 euroa. Laiminlyöntimaksun määrää arvioitaessa otettaisiin huomioon työnantajan koko sekä laiminlyönnin laatu, laajuus, kesto, tahallisuus, toistuvuus ja muut olosuhteet. Jos samalla kertaa olisi määrättävä laiminlyöntimaksu kahdesta tai useammasta laiminlyönnistä, määrättäisiin laiminlyönneistä yhteinen maksu, joka olisi enintään 15 000 euroa. Ennen laiminlyöntimaksun määräämistä työsuojeluviranomaisen on varattava asianosaiselle hallintolain 34 §:n mukaisesti tilaisuus tulla kuulluksi.

Laiminlyönnin laadulla tarkoitettaisiin erityisesti menettelyn moitittavuutta ja sen vaikutusta työntekijän oikeuksien tai työaikalainsäädännön tarkoituksen toteutumiseen. Laadultaan vakavimpana voitaisiin pitää esimerkiksi työaika-asiakirjojen tietoista muuttamista työntekijän vahingoksi tai työaikakirjanpidon kokonaan laatimatta jättämistä. Laajuutta arvioitaessa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi niiden työntekijöiden lukumäärä, joita laiminlyönti koskee, sekä se, kuinka laajasti työvuoroluetteloa tai työaikakirjanpitoa koskevia velvollisuuksia on laiminlyöty. Kestoa arvioitaessa merkitystä olisi sillä, kuinka pitkään lainvastainen menettely on jatkunut.

Tahallisuutta voisi osoittaa esimerkiksi se, että työnantaja tietoisesti jättää laatimatta työvuoroluettelon tai työaikakirjanpidon taikka muuttaa niiden sisältöä työntekijän vahingoksi. Toistuvuutta voisi osoittaa se, että työnantaja syyllistyy samanlaisiin laiminlyönteihin useita kertoja tai jatkaa lainvastaista menettelyä sen jälkeen, kun työsuojeluviranomainen on kiinnittänyt siihen huomiota. Toistuvuutta voisi ilmentää esimerkiksi aiempi työsuojeluviranomaisen valvontahistoria sekä annetut toimintaohjeet, kehotukset tai velvoitteet.

Muina olosuhteina voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi työnantajan menettelyn suunnitelmallisuus tai pyrkimys peittää laiminlyönti. Suunnitelmallisuutta voisi osoittaa esimerkiksi työnantajan ohje esihenkilöille muuttaa järjestelmällisesti työaika-asiakirjoja työntekijän vahingoksi. Erityistä moitittavuutta osoittaisi esimerkiksi tilanne, jossa työnantaja esittää työsuojelutarkastuksella asiakirjan, jonka voidaan muun selvityksen perusteella osoittaa sisältävän työntekijän oikeuksia loukkaavia virheellisiä tietoja. Muina olosuhteina voitaisiin ottaa huomioon myös muut samaan laiminlyöntiin liittyvät viranomaisseuraamukset siltä osin kuin niillä on merkitystä seuraamuksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa. Jos työnantaja on saman laiminlyönnin johdosta tuomittu maksamaan huomattavan uhkasakon, voitaisiin tämä ottaa huomioon laiminlyöntimaksun määrää alentavana seikkana kokonaisarvioinnissa.

Työnantajan koko vaikuttaisi laiminlyöntimaksun määrään siten, että samanlainen laiminlyönti voisi johtaa suurempaan seuraamukseen suuressa yrityksessä kuin pienessä yrityksessä. Tarkoituksena olisi varmistaa, että seuraamus on oikeassa suhteessa työnantajan toiminnan laajuuteen ja sillä on riittävä ennalta ehkäisevä vaikutus.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa tunnusmerkistön täyttymisestä huolimatta laiminlyöntimaksua ei määrättäisi lainkaan. Säännöksen mukainen vähäisyyskriteeri, kohtuuttomuusarviointi ja pätevän syyn arviointi olisivat erillisiä määräämättä jättämisen perusteita. Ne poikkeaisivat 2 momentissa tarkoitettua laiminlyöntimaksun määrää koskevasta harkinnasta. Jos laiminlyönti katsotaan kokonaisuutena arvioiden vähäiseksi taikka maksun määrääminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta tai laiminlyönti johtuu pätevistä syistä, laiminlyöntimaksua ei määrättäisi lainkaan. Vasta tilanteissa, jossa laiminlyöntimaksu määrätään, arvioitaisiin sen suuruus 2 momentissa säädettyjen perusteiden mukaisesti.

Momentin 1 kohdan mukaan laiminlyönnin vähäisyyttä arvioitaisiin kokonaisuutena. Ratkaisevaa ei olisi yksinomaan laiminlyönnin muodollinen luonne, vaan sen tosiasiallinen merkitys työntekijän oikeuksien toteutumisen, työaikalainsäädännön valvonnan ja asianomaisen työaika-asiakirjan käyttötarkoituksen kannalta. Vähäisenä voitaisiin pitää esimerkiksi yksittäistä työntekijän oikeuksien toteutumiseen vähäisesti vaikuttavaa puutetta työvuoroluettelossa tai työaikakirjanpidossa, joka on viivytyksettä korjattu työnantajan havaittua virheensä. Vähäisyyttä voisi puoltaa myös se, että laiminlyönti koskee yksittäistä työntekijää ja lyhyttä ajanjaksoa eikä sillä ole ollut vaikutusta työaikaakorvausten määräytymiseen tai työntekijän mahdollisuuteen valvoa oikeuksiaan.

Esimerkiksi tilanteissa, jossa liukuvaa työaikaa koskeva sopimus täyttää muutoin työvuoroluetteloa korvaavalle sopimukselle asetetut vaatimukset, mutta sisältää vain vähäisiä puutteita, voisi laiminlyöntiä pitää kokonaisuutena arvioiden vähäisenä. Samoin vähäisyyttä voisi tukea se, että työpaikalla työvuorot eivät käytännössä vaihtelevat ja työnantajalla olisi ollut oikeus antaa työvuoroluettelo toistaiseksi voimassa olevana, mutta tämä ei ole menetellyt näin.

Työvuoroluettelon tai työaikakirjanpidon kokonaan laatimatta jättämistä ei sen sijaan yleensä voitaisi pitää 3 momentissa tarkoitettuna vähäisenä laiminlyöntinä. Vähäisenä ei myöskään yleensä voitaisi pitää sellaista puutteellisuutta, joka estää työajan tai siihen perustuvien saatavien luotettavan selvittämisen. Työaikojen kirjaamatta jättäminen urakka- tai

provisiopalkkausta käytettäessä ei lähtökohtaisesti olisi vähäinen laiminlyönti, koska työaika-kirjanpidolla on tällöinkin keskeinen merkitys työaikasuojelun toteutumisessa ja useissa työeh-tosopimuksissa myös palkkauksen oikeellisuuden arvioinnissa.

Vähäisyyden arviointi poikkeaisi työsuojelun valvonnasta annetun lain 13 §:ssä tarkoitettusta arvioinnista, jonka perusteella ratkaistaan, annetaanko työnantajalle toimintaohje vai kehoitus. Valvontalain mukainen arviointi kohdistuu ensisijaisesti siihen, millainen valvontatoimenpide on tarpeen lainvastaisen tilan korjaamiseksi. Tässä pykälässä tarkoitettu vähäisyyskarkinta puo-lestaan liittyy siihen, onko hallinnollisen seuraamuksen määrääminen yksittäistapauksessa pe-rusteltua. Sen vuoksi pelkästään se, että laiminlyönti on valvontalain 13 §:ssä tarkoitettulla ta-valla vähäistä suurempi ja johtaa kehoituksen antamiseen, ei merkitse, että työnantajalle olisi samalla määrättävä laiminlyöntimaksu. Arviointi perustuu tällöin kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen kokonaisharkintaan.

Momentin 2 kohdan mukaan kohtuuttomuutta arvioitaisiin kokonaisharkinnan perusteella. Ar-vioinnissa voitaisiin ottaa huomioon muun muassa laiminlyönnin seuraukset työntekijöiden oi-keuksien toteutumiselle, työnantajan toimenpiteet laiminlyönnin korjaamiseksi sekä muut yk-sittäistapauksen erityispiirteet. Kohtuuttomuutta koskevan säännöksen tarkoituksena olisi mah-dollistaa laiminlyöntimaksusta luopuminen vain poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa seuraa-muksen määrääminen johtaisi yksittäistapauksessa ilmeisen epäsuhteiseen lopputulokseen. Kohtuuttomuutta ei arvioitaisi sen perusteella, että laiminlyönti olisi vähäinen, vaan kysymys olisi tilanteista, joissa laiminlyönti sinänsä täyttää tunnusmerkistön eikä sitä voida pitää vähäi-senä, mutta seuraamuksen määrääminen olisi kokonaisuutena arvioiden kohtuutonta.

Pätevänä syynä voitaisiin pitää momentin 3 kohdan mukaan esimerkiksi ennalta arvaamatonta ja poikkeuksellista tapahtumaa, jonka vuoksi työnantaja ei ole voinut huolehtia velvollisuudes-taan asianmukaisesti. Arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi pienessä yrityksessä tapahtunut työnantajan tai tämän edustajan äkillinen sairastuminen taikka muu vastaava poik-keuksellinen olosuhde, joka on tosiasiallisesti estänyt velvollisuuden täyttämisen. Pätevänä syynä voitaisiin pitää myös työnantajasta riippumatonta ennalta arvaamatonta vahinkotapahtu-maa, kuten tulipaloo, vesivahinkoa tai muuta vastaavaa tapahtumaa, jonka seurauksena työaika-asiakirjat ovat tuhoutuneet eikä työnantaja ole voinut kohtuudella estää tapahtumaa tai sen seu-rauksia.

44 b §. Laiminlyöntimaksun määrääminen. Pykälän 1 momentin mukaan työsuojeluviranomai-nen määräisi päätöksellään työnantajan maksamaan 44 a §:ssä tarkoitettun laiminlyöntimaksun päätöksessä määrättyssä ajassa lakia valvovana viranomaisena.

Työsuojeluviranomainen noudattaa asiaa käsitellessään hallintolakia (434/2003). Yleisten hal-linto-oikeudellisten periaatteiden ja käytäntöjen mukaisten menettelyjen mukaan laiminlyönti-maksun määrääminen edellyttäisi myös aina työnantajan kuulemista, jossa tämä voisi esittää toimintaansa vaikuttaneet syyt ja muita asiaan vaikuttavia seikkoja. Kuulemiskirjeessä kerrot-taisiin, mitä selvitystä toivotaan esitettävän ja mihin mennessä. Kuulemiskirje lähetettäisiin to-distettavasti asianomaiselle. Tavallinen postikirje olisi riittävä, kunhan asiakirjoihin merkitään, milloin kirje on annettu postin kuljetettavaksi.

Pykälän 2 momentin mukaan laiminlyöntimaksua ei voitaisi määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Maksua ei voitaisi myöskään määrätä sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuo-mio. Lainvoimainen tuomio voi olla vapauttava tai tekijä tuomitaan rangaistukseen. Tarkoituk-sena on huomioda kaksoisrangaistavuuden kielto ja sitä käsitellään tarkemmin pykälän 3 mo-mentissa.

Pykälän 3 momentin mukaan laiminlyöntimaksu olisi hakemuksesta poistettava, jos se, jolle maksu on määrätty, on epäiltynä samasta teosta tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Maksu olisi hakemuksesta poistettava myös silloin, jos hänet myöhemmin tuomitaan samasta teosta rangaistukseen. Säännöksen taustalla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla, jossa säädetään kiellosta syyttää tai rangaista kahdesti samassa asiassa (ne bis in idem –kielto). Kiellon soveltamiseen ei vaikuta se, mihin prosessilajeihin ne menettelyt, joissa määrätään rangaistuksina pidettäviä seuraamuksia, kuuluvat. Näin ollen hallinnollinen seuraamus ei saa olla päällekkäinen rikosoikeudellisen seuraamuksen kanssa sille, jota epäillään samalla teolla tehdystä rikoksesta.

Hallinnollinen seuraamus täydentäisi seuraamusjärjestelmää. Hallinnollinen seuraamus ja rikosoikeudellinen järjestelmä toimisivat rinnakkain. Käytännössä rikosoikeudellisessa järjestelmässä työaikalain työaika rikkomuksia on tuomioistuimessa käsiteltävä vähän. Siten käytännössä hallinnollinen seuraamus ohittaisi rikosoikeudellisen seuraamuksen, mutta edelleen rikosoikeudellinen seuraamus voisi olla joissakin tilanteissa mahdollinen. Kuten ehdotetussa pykälässä todetaan, seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä sille, jota epäillään samasta teosta vireillä olevassa esitutkinnassa. Samalla teolla tarkoitettaisiin ennen muuta työaikalain 44 §:n työaika rikkomusta ja rikoslain 47 luvun 2 §:ssä tarkoitettua työaikasuojelurikosta. On lisäksi mahdollista, että tässä tarkoitettu teko täyttäisi tai kuuluisi jonkin muunkin rikostunnusmerkistön alaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että työsuojeluviranomaisen tulisi odottaa mahdollisessa rikosoikeudellisessa menettelyssä tehtävää ratkaisua ennen laiminlyöntimaksuprosessin käynnistämistä. Oikeuskäytännön mukaan mainitun lainen hallinnollinen sanktio tultuaan lopulliseksi ennen syytteen vireille tuloa, estää tekoa koskevan syytteen tutkimisen (KKO 2010:45). Kuitenkin silloin, kun tällainen hallinnollinen sanktio ei ole ollut lopullinen syytteen vireille tullessa, ei syytteen tutkimiselle ole estettä (KKO 2010:46). Oikeustilan selventämiseksi momenttiin ehdotetaan sisällytettävän säännös seuraamusmaksun poistamisesta. Maksu tulisi poistaa, jos se, jolle maksu on määrätty, on epäiltynä samasta teosta tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Laiminlyöntimaksu olisi poistettava myös silloin, kun hänet tuomitaan samasta teosta myöhemmin rangaistukseen. Laiminlyöntimaksu poistettaisiin hakemuksesta.

Laiminlyöntimaksua sovellettaisiin edellä mainitun perusteella rinnakkain rikosoikeudellisen järjestelmän kanssa samalla tavalla kuin esimerkiksi nykyisin voimassa olevassa työ sopimuslain 11 a luvussa on säädetty seuraamusmaksusta. Prosesseilla ei kuitenkaan ole nimenomaisesti määriteltyä etusijaa, vaan ne voivat edetä oikeushenkilön ja luonnollisen henkilön osalta rinnakkaisina tai toisistaan riippumatta.

Pykälän 4 momentin mukaan laiminlyöntimaksua ei voitaisi määrätä, jos maksun määräämistä koskevaa asiaa ei ole saatettu hallintolain 20 §:n mukaisesti vireille kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin työnantajalla on ollut velvollisuus laatia asiakirja. Säännöksellä tavoiteltaisiin vastaavaa ajanjaksoa, milloin työnantajalla on kyseisten asiakirjojen säilytysvelvollisuus.

44 c §. Laiminlyöntimaksun täytäntöönpano. Pykälässä olisi viittaus sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin, jonka mukaisesti laiminlyöntimaksun täytäntöönpano toteutettaisiin. Laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta vastaisi Oikeusrekisterikeskus. Lain 7 §:n mukaan laiminlyöntimaksu tulee maksettavaksi valtiolle.

44 d §. Muutoksenhaku laiminlyöntimaksua koskevaan päätökseen. Pykälässä olisi muutoksenhakuoikeutta koskeva säännös. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

7.2 Vuosilomalaki

37 a §. Laiminlyöntimaksu. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin laiminlyöntimaksusta, jonka työsuojeluviranomainen voisi määrätä työnantajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta työntekijän vahingoksi laiminlyö vuosilomakirjanpidon, pitää sitä väärin, muuttaa, kätkee tai hävittää sen taikka tekee sen mahdottomaksi lukea.

Pykälän 2 momentin mukaan laiminlyöntimaksun määrä olisi enintään 10 000 euroa. Laiminlyöntimaksun määrää arvioitaessa otettaisiin huomioon työnantajan koko sekä laiminlyönnin laatu, laajuus, kesto, tahallisuus, toistuvuus ja muut olosuhteet. Jos samalla kertaa olisi määrätävä laiminlyöntimaksu kahdesta tai useammasta laiminlyönnistä, määrättäisiin laiminlyönneistä yhteinen maksu, joka on enintään 15 000 euroa

Pykälän 3 momentin mukaan laiminlyöntimaksu olisi jätettävä määräämättä, jos maksun määrääminen on olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta tai laiminlyönti johtuu pätevästä syystä.

37 b–d §:t vastaavat työaikalakiin ehdotettavia muutoksia.

7.3 Laki työntekijöiden lähettämisestä

38 a §. Seuraamus työaika- tai vuosilomalain velvoitteen laiminlyönnistä. Lakiin lisättäisiin uusi informatiivinen viittaussäännös lain 9 §:n velvoitteiden laiminlyönnin seuraamuksista nimenomaan työvuoroluettelon laatimisesta sekä työaika- ja vuosilomakirjanpidosta. Pykälän nimi korostaisi eroa lain 35 §:n laiminlyöntimaksun suhteen. Työntekijöitä Suomeen lähettävään yritykseen sovellettaisiin ehdotettuja työaikalain 44 a §:n ja vuosilomalain 37 a §:n säännöksiä laiminlyöntimaksusta sekä sen määräämistä ja täytäntöönpano koskevia säännöksiä. Ehdotus täydentää lain 35 §:ssä säädettyä lähettävän yritykselle säädettyjen hallinnollisten velvoitteiden rikkomisen seuraamusjärjestelmää.

7.4 Merityöaikalaki

22 a §. Laiminlyöntimaksu. Lakiin lisättäisiin uusi 22 a § laiminlyöntimaksusta sekä sen määräämisestä ja täytäntöönpanoon vaadittavista säännöksistä kuten työaikalain osalta ehdotetaan.

Lisäksi lisätään lakiin uudet **22 b–d §:t**, jotka vastaavat työaikalakiin ehdotettavia muutoksia (37 b–d §:iä).

7.5 Merimiesten vuosilomalaki

30 a §. Laiminlyöntimaksu. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 30 a § laiminlyöntimaksusta sekä sen määräämisestä ja täytäntöönpanoon vaadittavista säännöksistä kuten vuosilomalain osalta ehdotetaan.

Lisäksi lisätään lakiin uudet **30 b–d §:t**, jotka vastaavat vuosilomalakiin ehdotettavia muutoksia (37 b–d §:iä).

7.6 Laki työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain muuttamisesta

26 a §. Laiminlyöntimaksu. Lakiin lisättäisiin uusi 26 a § laiminlyöntimaksusta sekä sen määräämisestä ja täytäntöönpanoon vaadittavista säännöksistä kuten työaikalain osalta ehdotetaan.

Lisäksi lisätään lakiin uudet **26 b–d §:t**, jotka vastaavat työaikalakiin ehdotettavia muutoksia (37 b–d §:iä).

7.7 Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uudet 68–72 kohdat, jossa säädettäisiin lain soveltamisesta työaikalain 44 a §:ään, vuosilomalain 37 a §:ään, merityöaikalain 22 a §:ään, merimiesten vuosilomalain 30 a §:ään ja työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 26 a §:ään. Lisäksi momentin 13 ja 67 kohtiin tehtäisiin tarvittavat muutokset ehdotusten johdosta työntekijöiden lähettämisestä annettuun lakiin 13 kohdassa ja kohdan 67 muutos olisi tekninen.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2027.

9 Suhde muihin esityksiin

9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä työaikalitännäisten saatavien kanneaikaa koskevan sääntelyn muuttamista valmisteleva hanke TEM004:00/2025. Hankkeessa arvioidaan tarvetta muuttaa työaikalain kanneaikaa koskevaa 40 §:ää ja vuosilomalain kanneaikaa koskevaa 34 §:ää.

9.2 Suhde talousarvioesitykseen

Valvontatyön lisääntymisestä johtuen ehdotetaan vuoden 2027 talousarvioon momentille 33.02.07 (Lupa- ja valvontaviraston työsuojeluosaston toimintamenot) 200 000 euron lisämäärää.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa turvatu 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. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään nykyistä tehokkaammin turvamaan työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista palkkauksen, työaikojen, vuosilomien ja erilaisten työaikaan liittyvien korvausten osalta, ja ehdotetun sääntelyn katsotaan olevan perusteltua näiden tärkeiden intressien suojaamiseksi.

Työsopimuslain yleissitovuussäännöksen noudattamisen valvontajärjestelmä on erilainen verrattuna työehtosopimuslain mukaiseen valvontajärjestelmään. Perustuslakivaliokunta on arvioinut yleissitovuussääntelyä 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 työlainsäädännön ja työehtosopimusjärjestelmän periaatteille ja valvontajärjestelmän tehostamista on arvioitava osana työlainsäädännön kokonaisuutta.

Ehdotuksilla pyritään tehostamaan työvuoroluettelon laatimisvelvoitteen noudattamista ja työvuoroluettelosta tiedon antamista työntekijälle laissa säädetyn tai työ- ja virkaehtosopimusten määräysten mukaistesti. Työsuojeluviranomainen valvoisi velvoitteen noudattamista järjestäytymättömissä yrityksissä ja tilanteessa, jolloin työvuoroluettelosta ei olisi toisin sovittu työ- ja virkaehtosopimuksissa. Lisäksi tehostettaisiin työaika- ja vuosilomakirjanpidon laatimisvelvoitteiden noudattamista. Nämä ovat pakottavaa oikeutta ja työsuojeluviranomainen valvoo näiden noudattamista.

Työvuoroluettelo kuuluu toisinsovitettavien asioiden piiriin. Työehtosopimuslain mukaisessa menettelyssä luottamusmiesjärjestelmän ja muiden keinojen avulla on mahdollista varmistua työehtosopimuksen määräysten noudattamisesta järjestäytyneessä kentässä ja viime kädessä riita-asiat käsitellään työtuomioistuimessa tai siviiliasiat yleisessä tuomioistuimessa.

Ehdotettu sääntely on yhdenmukainen järjestäytyneille ja järjestäytymättömille työnantajille työaika- ja vuosilomakirjanpidon laiminlyöntien osalta lisäten seuraamusjärjestelmän tehokkuutta velvoitteiden noudattamiseksi.

Perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset on otettava huomioon hallinnollisia seuraamuksia koskevassa sääntelyssä. Tällaisia ovat muun muassa vaatimukset sääntelyn hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyksivaatimuksen mukaisesti hallinnollisille sanktioille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan seuraamusmaksut ovat lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädetty perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 12/2019 vp, s. 7-8, PeVL 9/2018 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II).

Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on yhtäältä pyrkiä ennaltaehkäisemään lainvastainen toiminta ja toisaalta estämään säännösten vastaisen toiminnan toistuminen tai jatkaminen. 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 työehtojen ja 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. Lisäksi ehdotuksilla edistetään yritysten tasavertaista kilpailua.

Ehdotuksella parannetaan työsuojeluviranomaisen mahdollisuuksia puuttua työehtojen rikkomiseen, hallinnollisten velvoitteiden laiminlyönteihin ja myös työperäiseen hyväksikäyttöön. Tehokkaammalla hallinnollisella seuraamusjärjestelmällä tehostettaisiin työsuojeluvalvontaa ja toisaalta kevennettäisiin rikosprosessia. Keskeinen hyöty olisi myös sanktion kohdentuminen työnantajayhtiöön henkilövastaajan rinnalla. Ehdotetulle sääntelylle on näin ollen hyväksyttävät työvoiman suojeluun liittyvät perusteet. anktioluonteisten hallinnollisten seuraamusten tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittäviä ovat paitsi säännökset sanktioiden suuruudesta myös säännökset seuraamuksen suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä (PeVL 12/2019 vp, s. 7). Valiokunta on myös käytännössään edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä (PeVL 46/2021 vp, 17 kohta viittauksiin.) Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädetty maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2, PeVL 57/2010 vp, s. 2, PeVL 55/2005 vp, s. 2 ja PeVL 32/2005 vp, s. 2–3). Hallinnollisten sanktioiden osalta on vielä huomattava, etteivät ne saa menettelynsä puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syytömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi myöskään perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (ks. myös PeVL 32/2005 vp, s. 3 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7–8). Ultima ratio -periaate viittaa rikosoikeuden viimesijaisuuteen yhteiskunnallisiin ongelmiin puuttumisessa ja velvoittaa ensinnäkin etsimään rikosoikeudelle vaihtoehtoisia ratkaisukeinoja. Ehdotuksissa on huomioitu vaatimukset sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuudesta säännöksillä, joiden perusteella ehdotettu laiminlyöntimaksu määräytyisi ja määräämisessä huomioon otettavat seikat, jotka vaikuttaisivat maksun määräytymiseen sekä perusteet, jolloin laiminlyöntimaksu ei tulisi määrättäväksi olleenkaan. Laiminlyöntimaksu ei tulisi määrättäväksi, jos laiminlyönti on joko vähäinen tai kohtuuton kokonaisarvion perusteella taikka määräämättä jättämiselle olisi pätevä syy. Esityksessä säädetäisiin maksun määräämistä koskevassa harkinnassa huomioon otettavista tapauskohtaisista arviointiperusteista, joissa otetaan huomioon työnantajan koko sekä laiminlyönnin laatu, laajuus, kesto, tahallisuus, toistuvuus ja muut olosuhteet. Lisäksi säädetäisiin laiminlyöntimaksun määräämisoikeuden vanhentumisesta. Edellä esitetyn vuoksi esitetyn sääntelyn voidaan arvioida olevan oikeasuhtaista.

Ehdotuksissa on huomioitu Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja ne bis in idem kiello. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädetään valtiosisäisestä kahteen kertaan syyttämistä tai tuomitsemista koskevasta ne bis in idem -kiellosta. Sen mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklan mukaan ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7—8/1976) 14 artiklan 7 kohta sisältää määräyksen ne bis in idem -kiellosta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä ne bis in idem -kiellon soveltamisen kannalta ratkaisevana on pidetty sitä, perustuvako eri menettelyissä määrätty rangaistuksina pidettävät seuraamukset olennaisesti samoihin oikeustositseikkoihin. Esimerkiksi sillä, onko

seuraamukset kansallisessa oikeudessa luokiteltu hallinnollisiksi tai rikosoikeudellisiksi, ei sen sijaan ole ollut merkitystä.

Ne bis in idem -kiellon huomioon ottamiseksi muutettaviin lakeihin ehdotetaan otettavaksi säännös laiminlyöntimaksun toissijaisuudesta suhteessa meneillään olevaan tai jo päättyneeseen rikosprosessiin.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työaikalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään työaikalakiin (872/2019) uusi 44 a – d § seuraavasti:

44 a §

Laiminlyöntimaksu

Laiminlyöntimaksu voidaan määrätä työnantajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta:

1) laiminlyö työvuoroluettelon laatimista tai työntekijöille tietoon saattamista koskevan velvollisuutensa taikka työntekijän vahingoksi muuttaa, kätkee, hävittää tai tekee työvuoroluettelon mahdottomaksi lukea ilman siihen oikeuttavaa perustetta; tai

2) laiminlyö työaikakirjanpidon pitämistä koskevan velvollisuutensa taikka työntekijän vahingoksi pitää työaikakirjanpitoa väärin, muuttaa, kätkee, hävittää tai tekee sen mahdottomaksi lukea.

Laiminlyöntimaksun määrä on enintään 10 000 euroa. Laiminlyöntimaksun määrää arvioitaessa otetaan huomioon työnantajan koko sekä laiminlyönnin laatu, laajuus, kesto, tahallisuus, toistuvuus ja muut olosuhteet. Jos samalla kertaa olisi määrättävä laiminlyöntimaksu kahdesta tai useammasta laiminlyönnistä, määrätään laiminlyönneistä yhteinen maksu, joka on enintään 15 000 euroa.

Laiminlyöntimaksu on jätettävä määräämättä, jos

- 1) laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden vähäinen;
- 2) maksun määrääminen olisi olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen kohtuutonta; tai
- 3) laiminlyönti johtuu pätevistä syistä.

44 b §

Laiminlyöntimaksun määrääminen

Työsuojeluviranomainen määrää päätöksellään työnantajan maksamaan 44 a §:ssä tarkoitetun laiminlyöntimaksun päätöksessä määrättyssä ajassa.

Laiminlyöntimaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Maksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio.

Työsuojeluviranomaisen on hakemuksesta poistettava maksu, jos se, jolle on määrätty laiminlyöntimaksu, on epäiltynä samasta teosta tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai myöhemmin tuomitaan samasta teosta rangaistukseen.

Laiminlyöntimaksua ei saa määrätä, jos maksun määräämistä koskevaa asiaa ei ole saatettu vireille kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin työnantajalla on ollut velvollisuus laatia asiakirja.

44 c §

Laiminlyöntimaksun täytäntöönpano

Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

44 d §

Muutoksenhaku laiminlyöntimaksua koskevaan päätökseen

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

vuosilomalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään vuosilomalakiin (162/2005) uusi 37 a–37 d § seuraavasti:

37 a §

Laiminlyöntimaksu

Laiminlyöntimaksu voidaan määrätä työnantajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö vuosilomakirjanpidon työntekijän vahingoksi, pitää sitä väärin, muuttaa, kätkee tai hävittää sen taikka tekee sen mahdottomaksi lukea.

Laiminlyöntimaksun määrä on enintään 10 000 euroa. Laiminlyöntimaksun määrää arvioitaessa otetaan huomioon työnantajan koko sekä laiminlyönnin laatu, laajuus, kesto, tahallisuus, toistuvuus ja muut olosuhteet. Jos samalla kertaa olisi määrättävä laiminlyöntimaksu kahdesta tai useammasta laiminlyönnistä, määrätään laiminlyönneistä yhteinen maksu, joka on enintään 15 000 euroa.

Laiminlyöntimaksu on jätettävä määräämättä, jos

- 1) laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden vähäinen;
- 2) maksun määrääminen olisi olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen kohtuutonta; tai
- 3) laiminlyönti johtuu pätevistä syistä.

37 b §

Laiminlyöntimaksun määrääminen

Työsuojeluviranomainen määrää päätöksellään työnantajan maksamaan 37 a §:ssä tarkoitetun laiminlyöntimaksun päätöksessä määrättyssä ajassa.

Laiminlyöntimaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Maksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio.

Työsuojeluviranomaisen on hakemuksesta poistettava maksu, jos se, jolle on määrätty laiminlyöntimaksu, on epäiltynä samasta teosta tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai myöhemmin tuomitaan samasta teosta rangaistukseen.

Laiminlyöntimaksua ei saa määrätä, jos maksun määräämistä koskevaa asiaa ei ole saatettu vireille kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin työnantajalla on ollut velvollisuus laatia asiakirja.

37 c §

Laiminlyöntimaksun täytäntöönpano

Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

37 d §

Muutoksenhaku laiminlyöntimaksua koskevaan päätökseen

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään lakiin työntekijöiden lähettämisestä (447/2016) 38 a § seuraavasti:

38 a §

Seuraamus työaika- tai vuosilomalain velvoitteen laiminlyönnistä

Lähtevään yritykseen sovelletaan lisäksi, mitä säädetään työaikalain (872/2019) 44 a §:ssä ja vuosilomalain (162/2005) 37 a §:ssä laiminlyöntimaksusta ja sen määräämistä koskevia

säännöksiä, jos se laiminlyö tämän lain 9 §:ssä tarkoitettuja lähetettyihin työntekijöihin sovellettavia työaikaa tai vuosilomaa koskevia velvollisuuksia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

merityöaikalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään merityöaikalakiin (296/1976) uusi 22 a–22 d § seuraavasti:

22 a §

Laiminlyöntimaksu

Laiminlyöntimaksu voidaan määrätä työnantajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta:

1) laiminlyö velvollisuutensa laatia 19 a §:n 1 momentissa tarkoitetun työvuoroluettelon tai 2 momentin mukaisesti vahtivuoroluettelon tai saattaa nämä työntekijöille tai vahtihenkilöstölle tiedoksi tai heidän vahingokseen muuttaa, kätkee tai hävittää työvuoro- tai vahdinvaihtoluettelon taikka tekee sen mahdottomaksi lukea ilman siihen oikeuttavaa perustetta; tai

2) laiminlyö työaikakirjanpidon pitämistä koskevan velvollisuutensa taikka työntekijän tai vahtihenkilön vahingoksi pitää sitä väärin, muuttaa, kätkee tai hävittää sen taikka tekee sen mahdottomaksi lukea.

Laiminlyöntimaksun määrä on enintään 10 000 euroa. Laiminlyöntimaksun määrää arvioitaessa otetaan huomioon työnantajan koko sekä laiminlyönnin laatu, laajuus, kesto, tahallisuus, toistuvuus ja muut olosuhteet. Jos samalla kertaa olisi määrättävä laiminlyöntimaksu kahdesta tai useammasta laiminlyönnistä, määrätään laiminlyönneistä yhteinen maksu, joka on enintään 15 000 euroa.

Laiminlyöntimaksu on jätettävä määräämättä, jos

- 1) laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden vähäinen;
- 2) maksun määrääminen olisi olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen kohtuutonta; tai
- 3) laiminlyönti johtuu pätevistä syistä.

22 b §

Laiminlyöntimaksun määrääminen

Työsuojeluviranomainen määrää päätöksellään työnantajan maksamaan 22 a §:ssä tarkoitetun laiminlyöntimaksun päätöksessä määrättyssä ajassa.

Laiminlyöntimaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Maksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio.

Työsuojeluviranomaisen on hakemuksesta poistettava maksu, jos se, jolle on määrätty laiminlyöntimaksu, on epäiltynä samasta teosta tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai myöhemmin tuomitaan samasta teosta rangaistukseen.

Laiminlyöntimaksua ei saa määrätä, jos maksun määräämistä koskevaa asiaa ei ole saatettu vireille kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin työnantajalla on ollut velvollisuus laatia asiakirja.

22 c §

Laiminlyöntimaksun täytäntöönpano

Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

22 d §

Muutoksenhaku laiminlyöntimaksua koskevaan päätökseen

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

merimiesten vuosilomalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään merimiesten vuosilomalakiin (433/1984) uusi 30 a– 30 d § seuraavasti:

30 a §

Laiminlyöntimaksu

Laiminlyöntimaksu voidaan määrätä työnantajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö vuosilomakirjanpidon työntekijän vahingoksi, pitää sitä väärin, muuttaa, kätkee tai hävittää sen taikka tekee sen mahdolltomaksi lukea.

Laiminlyöntimaksun määrä on enintään 10 000 euroa. Laiminlyöntimaksun määrää arvioitaessa otetaan huomioon työnantajan koko sekä laiminlyönnin laatu, laajuus, kesto, tahallisuus,

toistuvuus ja muut olosuhteet. Jos samalla kertaa olisi määrättävä laiminlyöntimaksu kahdesta tai useammasta laiminlyönnistä, määrätään laiminlyönneistä yhteinen maksu, joka on enintään 15 000 euroa.

Laiminlyöntimaksu on jätettävä määräämättä, jos

- 1) laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden vähäinen;
- 2) maksun määrääminen olisi olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen kohtuutonta; tai
- 3) laiminlyönti johtuu pätevistä syistä.

30 b §

Laiminlyöntimaksun määrääminen

Työsuojeluviranomainen määrää päätöksellään työnantajan maksamaan 30 a §:ssä tarkoitetun laiminlyöntimaksun päätöksessä määrättyssä ajassa.

Laiminlyöntimaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyte-
teharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Maksua ei voida määrätä
myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio.

Työsuojeluviranomaisen on hakemuksesta poistettava maksu, jos se, jolle on määrätty laimin-
lyöntimaksu, on epäiltynä samasta teosta tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai
myöhemmin tuomitaan samasta teosta rangaistukseen.

Laiminlyöntimaksua ei saa määrätä, jos maksun määräämistä koskevaa asiaa ei ole saatettu
vireille kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin työnantajalla on ol-
lut velvollisuus laatia asiakirja.

30 c §

Laiminlyöntimaksun täytäntöönpano

Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta säädetään
sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002)

30 d §

Muutoksenhaku laiminlyöntimaksua koskevaan päätökseen

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa an-
netussa laissa (808/2019).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annettuun lakiin (248/1982) uusi 26 a—d § seuraavasti:

26 a §

Laiminlyöntimaksu

Laiminlyöntimaksu voidaan määrätä työnantajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta:

1) laiminlyö velvollisuutensa laatia 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun työvuoroluettelon tai 2 momentin mukaisesti vahtivuoroluettelon tai saattaa nämä työntekijöille tai vahtihenkilöstölle tiedoksi tai heidän vahingokseen muuttaa, kätkee tai hävittää työvuoro- tai vahdinvaihtoluettelon taikka tekee sen mahdottomaksi lukea ilman siihen oikeuttavaa perustetta; tai

2) laiminlyö työaikakirjanpidon pitämistä koskevan velvollisuutensa taikka työntekijän vahingoksi pitää työaikakirjanpitoa väärin, muuttaa, kätkee, hävittää tai tekee sen mahdottomaksi lukea.

Laiminlyöntimaksun määrä on enintään 10 000 euroa. Laiminlyöntimaksun määrää arvioitaessa otetaan huomioon työnantajan koko sekä laiminlyönnin laatu, laajuus, kesto, tahallisuus, toistuvuus ja muut olosuhteet. Jos samalla kertaa olisi määrättävä laiminlyöntimaksu kahdesta tai useammasta laiminlyönnistä, määrätään laiminlyönneistä yhteinen maksu, joka on enintään 15 000 euroa.

Laiminlyöntimaksu on jätettävä määräämättä, jos

- 1) laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden vähäinen;
- 2) maksun määrääminen olisi olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen kohtuutonta; tai
- 3) laiminlyönti johtuu pätevästä syystä.

26 b §

Laiminlyöntimaksun määrääminen

Työsuojeluviranomainen määrää päätöksellään työnantajan maksamaan 26 a §:ssä tarkoitetun laiminlyöntimaksun päätöksessä määrätystä ajasta.

Laiminlyöntimaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Maksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio.

Työsuojeluviranomaisen on hakemuksesta poistettava maksu, jos se, jolle on määrätty laiminlyöntimaksu, on epäiltynä samasta teosta tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai myöhemmin tuomitaan samasta teosta rangaistukseen.

Laiminlyöntimaksua ei saa määrätä, jos maksun määräämistä koskevaa asiaa ei ole saatettu vireille kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin työnantajalla on ollut velvollisuus laatia asiakirja.

26 c §

Laiminlyöntimaksun täytäntöönpano

Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

26 d §

Muutoksenhaku laiminlyöntimaksua koskevaan päätökseen

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 _____

7.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentin 13 ja 67 kohta, sellaisena kuin niistä ovat 13 kohta laissa 416/2025 sekä 67 kohta laissa 1379/2025, ja *lisätään* 1 §:n 2 momenttiin uusi 68–72 kohta seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään seuraavien rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanosta:

13) työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) 35 ja 38 a §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu;

67) poronhoitolain (848/1990) 52 a §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu;
68) työaikalain (872/2019) 44 a §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu;
69) vuosilomalain 162/2005) 37 a §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu;
70) merityöaikalain (296/1976) 22 a §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu;
71) merimiesten vuosilomalain (433/1984) 30 a §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu;
72) työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain (248/1982) 26 a §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . _____

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

7.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentin 13 ja 67 kohta, sellaisena kuin niistä ovat 13 kohta laissa 416/2025 sekä 67 kohta laissa 1379/2025, ja *lisätään* 1 §:n 2 momenttiin uusi 68–72 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään seuraavien rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanosta:

13) työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) 35 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu;

67) poronhoitolain (848/1990) 52 a §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu.

Ehdotus

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään seuraavien rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanosta:

13) työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) 35 ja 38 a §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu;

67) poronhoitolain (848/1990) 52 a §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu;

68) työaikalain (872/2019) 44 a §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu;

69) vuosilomalain 162/2005) 37 a §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu;

70) merityöaikalain (296/1976) 22 a §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu;

71) merimiesten vuosilomalain (433/1984) 30 a §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu;

72) työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain (248/1982) 26 a §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu.