

28.4.2022

VN/7522/2022  
STM033:00/2022**VÄHIMMÄISPALKKAUKSEN VALVONTAA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN MUUTTAMISTA KÄSITTELEVÄN JAOSTON KOKOUS 28.4.2022**

Aika 28.4.2022 klo 13.00-14.55

Paikka: Teams-etäkokous

Läsnä

Virtanen Jarno	STM, puheenjohtaja
Douglas Inka	STTK, jäsen
Eriksson Aki	Lounais-Suomen aluehallintovirasto, jäsen
Kannisto Miia	Akava, jäsen
Koskinen Timo	SAK, jäsen
Lahti-Leeve Suvi	EK, jäsen
Leinonen Mari	STM, jäsen
Nyysölä Mikko	EK, jäsen
Rytkönen-Sandberg Atte	Suomen yrittäjät, jäsen
Hankaankorpi Mari	TEM, sijainen
Danner Katja	STM, sihteeri
Ylitöyrä Tanja	STM, sihteeri

**1. Kokouksen avaus ja edellisten kokousten pöytäkirjojen hyväksyminen**

Puheenjohtaja avasi kokouksen. Hyväksyttiin kahden edellisen kokouksen pöytäkirjat.

**2. Esimerkkejä palkkauksen valvonnan tulkintatilanteista**

Puheenjohtaja kävi läpi tapauksia, jotka pienin muokkauksin olivat oikeisiin tapauksiin pohjautuvia.

Esimerkissä ollut vuosia jatkunut harjoittelu ja harjoittelijan palkka eivät kyseessä olleessa tapauksessa enää todellisuudessa voineet olla perusteltuja. Lounais-Suomen aluehallintovirasto muistutti, että heillä ei kuitenkaan ole tulkintaoikeutta työehtosopimuksiin. Mahdollisessa riitatilanteessa asiaa selvitettäisiin sopijaliittojen kanssa.

EK nosti toisen ennakolta jaetun asiakirjan pohjalta esiin huolensa, että prosessuaalisten kysymysten tarkastelua ei tulisi unohtaa jaostossa. EK:n mukaan esimerkkitapaus muistuttaa tuomioistuinten ratkaisuja, niin sanamuodoltaan (esim. ilmaus "Työnantajan on maksettava.") kuin päätöksiin liittyvän uhkasakonkin vuoksi. EK pohti, onko hyväksi edetä tätä linjaa. EK:n mukaan myös teknisluonteisempia kysymyksiä, kuten prosessin käynnistymisen alarajaa ja toisaalta ylärajaa, milloin toimenpiteistä voitaisiin luopua, tulisi pohtia. EK:n mukaan tulisi pohtia hallintoprosessuaalisia kysymyksiä, miten kuulemiset tehdään ja dokumentoidaan. EK esitti, että riittävän perusteellinen valmistelu vaatii prosessin luonteen ja vaatimusten tarkastelua. EK:n mukaan tulisi erityisesti tarkastella suhdetta siviiliprosessiin.

Puheenjohtaja kommentoi, että samankaltaisia tilanteita käsitellään nykyisin syrjintäperusteella, joskaan velvoitteen muotoilu ei ole samanlainen.

SAK pohti valmisteltavana olevan menettelyn tulevaisuuteen katsovaa näkökantaa ja totesi, ettei tämä menettely pääty aineelliseen totuuteen, minkä vuoksi muut prosessit puoltavat paikkaansa rinnalla ja esimerkiksi siviiliprosessi voi olla tarpeen. SAK kysyi, miksi yleisenä käytäntönä ei ole ilmoittaa työnantajaliittojen lisäksi myös työntekijäliitoille tilanteista, kun ei makseta normaalisitovan työehtosopimuksen

mukaista palkkaa. Lounais-Suomen aluehallintoviraston mukaan valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi ohje on ilmoittaa työnantajaliitolle.

Puheenjohtaja totesi, että päätösten perusteluihin esimerkiksi kuulemisten osalta palataan AVI:n laatiman kehoitus/päätös luonnoksen käsittelyn yhteydessä.

Suomen Yrittäjät viittasi ensimmäiseen esimerkkitapaukseen ja pohti, että kysymys on siitä, mitä tarkastellaan: maksettua euromääräistä palkkaa vai työehtosopimuksista tulevia eri järjestelmiä henkilökohtaisine palkanosineen.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston kommentoi, että vähimmäistasoa tarkasteltaessa nykytilanteessa syrjintäpuolella riittää, että kaikki kertyvät erät yhdessä täyttävät vähimmäistason. Lounais-Suomen aluehallintoviraston mukaan vuoropuhelua käydään valvontakohteen kanssa, työnantajalla on mahdollisuus kertoa, miten palkka täyttää vähimmäistason. Mikäli työehtosopimuksesta johtuen tiettyjä erä ei saa laskea peruspalkkaan, voi aluehallintovirasto antaa tämän velvollisuuden noudattamisesta toimintaohjeen.

EK:n mukaan menettely kohdistuisi eri tavoin eri työehtosopimusaloihin, joissa palkkausjärjestelmät on rakennettu eri tavoin. EK:n mukaan mahdollista ollee päästä kiinni yksikertaisten palkkamallien tilanteisiin, mutta ei kovin yksityiskohtaisesti. EK totesi, että heidän mukaansa esimerkki 2 on selkeä tulkintakysymys. EK pohtii oikean palkan aihepiiriä ja ilmenneen laiminlyönnin pituutta. EK pohti, voiko tämä menettely johtaa oikeaan lopputulokseen.

SAK toi esiin, että työntekijäliitolta voitaisiin kysyä työehtosopimusmääräysten tarkoituksesta. SAK:n mukaan on myös seikkoja, kuten koulutus, pätevyys ja työvuodet, jotka ovat faktoja, eivät tulkintariitoja.

STTK viittasi käsiteltyyn esimerkkitapaukseen ja totesi, että palkoissa tiettyjen aikarajojen täyttymisen tulisi osoittaa, että työharjoittelu on päättynyt ja henkilö on saavuttanut vaadittavat taidot. Tämä ei STTK:n mukaan ole tulkintakysymys.

EK:n mukaan em. seikat voivat olla tulkintakysymyksiä työehtosopimuksista riippuen.

Keskustelua käytiin myös siitä, mikä on elementtien suhde, kun alipalkka on selkeästi todettu, mutta oikea palkka tulisi vielä määrittää.

Puheenjohtajan mukaan työtuomioistuimen ratkaisuihin on paljon työehtosopimusten tulkintaa. Puheenjohtaja totesi, että mahdollisesta valvontaviranomaisen ensiasteen arvioinnista on myös mahdollista hakea muutosta. Koska samaa asiaa voidaan käsitellä eri prosesseissa, puheenjohtaja tiedusteli jäseniltä, tarvitsisiko jaosto työnsä tueksi tarkentavaa selvitystä siviili- ja rikosprosessin osalta.

Keskustelua käytiin myös vireilläolovaikutuksesta (lis pendens) sekä erityisesti oikeusvoimavaikutuksesta (res judicata); miten valvontaviranomaisen päätös mahdollisesti vaikuttaisi tuomioistuimen päätökseen. Todettiin, että näitä kysymyksiä selvitetään.

Kolmannen esimerkin pohjalta puheenjohtaja nosti esiin seikkoja, joihin ei tapauksessa pitäisi liittyä erityistä tulkintaa, sillä monesta asiasta voidaan saada selvitys. Tällaisissa tilanteissa päästänee lähemmäksi palkan oikeaa tasoa. Puheenjohtajan mukaan myös sellaiset tapaukset, joissa palkan määrittelemisen on lähinnä matematiikkaa ja prosenttilukuja (esim. liikaisen työn lisä), tulkintaa on vähemmän.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston mukaan näennäinen urakkamalli on usein tyypillinen esimerkki siitä, mihin valvonnassa on perusteltua puuttua. Taustalla voi olla ymmärtämättömyyttä työehtosopimusmääräyksistä tai vaikkapa syrjintää. Esimerkkinä Lounais-Suomen aluehallintovirasto mainitsi, että urakka voi olla virheellisesti sovittu, jos sen toteuttaminen onnistuu ainoastaan tekemällä töitä kellon ympäri.

SAK:n mukaan lisät ovat todettavissa objektiivisesti, perusteet ovat selkeät. SAK:n mukaan lisät, kuten iltä-/yötyölisä, ovat merkittävä osa palkkaa palvelualalla.

EK oli huolissaan, jos työsuojeluviranomainen ”vahvistaa” aina alimman palkkatason, voiko prosessi olla omiaan luomaan ilmiön, jossa on mahdollista maksaa alle alimman palkkatason. EK näki vaarana, että todellisuudessa voidaan maksaa jopa vähän alle alimman palkkatason. Puheenjohtaja totesi oikean vähimmäistasokysymyksen olevan haastava. Puheenjohtajan mukaan tärkeä olisi kiinnittää huomiota päätösten muotoiluun myös tältä osin. EK:n mukaan työtuomioistuimessa palkkakiistoja käydään läpi hyvin tarkasti, joten tämä valvontaprosessi poikkeaisi olennaisesti siitä. SAK:n mukaan työtuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa riita on jo pitkälle edennyt, mutta nyt valmistelun kohteena olevassa menettelyssä kyse olisi lähinnä selkeistä asioista.

Keskustelua käytiin aikaperspektiivistä sen suhteen, miten menetellään, jos palkkaa on maksettu väärin pidemmältä ajalta tai jos palkkaa on maksettu ensin väärin, mutta sittemmin oikein. Todettiin, että pidempään jatkunut palkan väärin maksaminen voisi vaikuttaa raskauttavasti kynnyksen ylittymisen arviointiin, mikäli asiasta saadaan selvitystä. Lounais-Suomen aluehallintoviraston mukaan velvoite annetaan tarkastushetkellä havaitun mukaan. Mikäli jokin olosuhde on aikaisemmin ollut, mutta sitä ei enää tarkastushetkellä ole, ei siitä anneta velvoitetta. Lounais-Suomen aluehallintoviraston mukaan ajan merkitys näkyy nykyisin myös esimerkiksi kiskonnantapaisen työsyryjinnän huomattavuuden arvioinnissa.

Vuosilomapalkasta ja lomakorvauksesta keskusteltaessa pohdittiin, että palkan käsite on se, joka työlainsäädännöstä ja työehtosopimuksista tulee. EK ei nähnyt eroa, onko kyse vuosilomapalkasta vai tavallisesta tuntipalkasta. EK:n mukaan joissain työehtosopimuksissa on pieniä eriä, kuten aattolisä, jotka saattavat vilpittömästi unohtua. Todettiin, etteivät kyseisen kaltaiset tilanteet ole tämän hankkeen ydinaluetta.

### 3. Esimerkki kehotuksesta ja hallintopäätöksestä

Lounais-Suomen aluehallintovirasto esitteli esimerkit, millainen palkkausta koskeva kehoitus ja päätös voisivat vastaisuudessa olla. Kehotuksessa tarkastaja kirjoittaa havainnon kuvaten epäkohdan. Kyseessä on tosiasiallinen hallintotoimi. Tarkastuskertomukset ovat lähtökohtaisesti julkisia, mutta työntekijän nimeä ei mainita, mutta nimi voi olla tarkastuskertomuksen salassa pidettävässä liitteessä. Tyypillisesti kehotuksessa todetaan seuraavat seikat: maksettu palkka alittaa palkkaryhmän X, työntekijän tehtävien selvittäminen, selvä palkkaryhmittely sekä lainmukaisen palkkatason alittaminen. Annettavassa velvoitteessa viitataan työehtosopimukseen, mainitaan palkkaryhmä ja lisätietoja. Velvoitteena on asian saattaminen kuntoon ajankohtaan X mennessä. Mikäli asia ei tule kuntoon, tarkastaja siirtää asian työsuojeluviranomaiselle, joka hallintolain mukaisen kuulemisen jälkeen tekee velvoittavan hallintopäätöksen. Siihen voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Päätöksen velvoitteessa pyritään tarkkarajaisuuteen.

Nykyisin päätöksiä ei muotoilla muotoon ”on maksettava”. Lounais-Suomen aluehallintovirasto pohti, että jaostossa käsiteltävänä olevassa uudessa prosessissa voi olla tarkoituksenmukaista poiketa nykyisestä kirjoitusmallista. Tavoitteena on, että velvoite olisi kansankielinen ja ymmärrettävä.

Uutta tässä olisi, mikä merkitys on, että palkkausasiassa menettely rajoitettaisiin kehoituskynnyksen ylittäviin tapauksiin. Hallintoprosessi voi päättyä myös käsittelyratkaisuun. Pienistä jäljelle jääneistä puutteista voitaisiin antaa vielä erikseen toimintaohje. Toisaalta jos esimerkiksi maksettu väärän palkkaryhmän mukaan, olisi vaikea jättää prosessia kesken. Viranomaisen harkintavallassa on, jatkaako prosessia pienien puutteiden vuoksi.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston mukaan nykyisin valvontalain mukaisiin asioihin (asioiden vähäisyydestä huolimatta) voi periaatteessa liittyä uhkasakkomenettely. Lounais-Suomen aluehallintovirasto totesi, että taso, johon palkka velvoitetaan korjattavaksi, on taso, joka hallintoviranomaisen keinoin on riidattomasti selvitettävissä.

Keskustelua herätti erityisesti, pitäisikö hallintoprosessia viedä enempi loppuun saakka, eli tulisiko saattaa uhkasakon uhalla niin oikealle tasolle kuin mahdollista ja saada vähäisetkin jäljelle jääneet puutteet kuntoon. SAK piti tätä kannatettavana. SAK:n mukaan se vähentäisi ristiriitoja työpaikoilla sekä tarvetta siviiliprosesseille. SAK pohti toisaalta myös viranomaisten resurssien riittävyttä. EK toi esiin, tulisiko jaostossa pohdittavaksi myös, voisiko tämä vähentää viranomaisten resurssien tarvetta. EK nosti esiin kysymyksen, mikä

olisi oikea työkalu missäkin tilanteessa ottaen huomioon myös resurssit ja niiden kohdentaminen. Puheenjohtaja totesi, että viranomaisvaikutuksia on arvioitava.

Keskustelua käytiin myös siitä, onko palkkaryhmän mainitseminen tarpeeksi tarkkarajaista vai tulisiko mainita euromääräinen palkka. Lounais-Suomen aluehallintoviraston mukaan palkkaryhmän mainitseminen on tarkkarajaisempaa, ja sitä puoltaa esimerkiksi mahdollisuus, että euromääräinen palkka voi muuttua, kun työehtosopimukseen tehdään muutoksia. EK katsoi, että palkkaryhmän mainitseminen ei olisi riittävän tarkkarajaista esimerkiksi uhkasakon määrittämisen vuoksi.

#### **4. Muut asiat**

Puheenjohtaja kertoi, että rikospuolen osalta OM:n toimeksianto selvityshenkilölle etenee.

#### **5. Kokouksen päättäminen**

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 14:55.

Jarno Virtanen

puheenjohtaja

Katja Danner

sihteeri