

22.3.2022

VN/7522/2022  
STM033:00/2022**VÄHIMMÄISPALKKAUKSEN VALVONTAA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN MUUTTAMISTA KÄSITTELEVÄN JAOSTON KOKOUS 22.3.2022**

Aika 22.3.2022 klo 13.00-14.50

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                                |
| Nyyssölä Mikko         | EK, jäsen                                 |
| Rytkönen-Sandberg Atte | Suomen yrittäjät, jäsen                   |
| Ylitupsa Johanna       | TEM, jäsen                                |
| Danner Katja           | STM, sihteeri                             |
| Ylitöyrä Tanja         | STM, sihteeri                             |

**1. Kokouksen avaus ja asialistan hyväksyminen**

Puheenjohtaja avasi kokouksen. Osallistujat esittäytyivät.

**2. Hallituksen toimeksianto ja sen rajaukset**

Puheenjohtaja kertoi toimeksiannon taustasta ja kävi läpi toimeksiantoa. Selvitettäväksi tulee, millaisia uusia keinoja olisi alipakkaukseen puuttumiseksi. Hallituksen 11.2.2022 päätöksen mukaisesti kyseeseen tulisi työsuojeluviranomaisen rikosilmoitusvelvollisuuden laajentaminen rikoslain 36 luvun petos- ja kiskontarikoksiin sekä alipalkkauksen säätäminen seikaksi, josta työsuojeluviranomainen voisi antaa kehotuksen. Yksityisoikeudelliset tulkintariidat rajautuisivat pois, ne eivät tulisi työsuojeluviranomaisen toimivallan piiriin. Jaosto arvioi myös valvontalain 49 §:n muuttamista.

Lisäksi on tullut tieto, että oikeusministeriö ryhtyisi toimiin TEM:n sääntelytyöryhmän ehdotuksista ja olisi jollain aikataululla tekemässä selvitystä rikoslain 36 ja 47 lukuihin liittyviin kysymyksiin.

Puheenjohtajan alustuksen jälkeen käytiin keskustelua toimeksiannosta.

Jäsenten puheenvuoroissa kävi ilmi, että hallituksen toimeksiantoa pidettiin ainakin pääpiirteissään selkeänä, mutta siihen nähtiin liittyvän myös haasteita. Alustavien arvioiden mukaan kehotusmenettelyn laajentamiseen liittyy enemmän selvitettäviä asioita verrattuna rikosilmoitusvelvollisuuden laajentamiseen. Tulkinnanvaraisten tapausten määrittäminen tulee olemaan keskeistä. Jäsenet nostivat mahdollisina haasteina esiin myös esimerkiksi hankalat käsitteet/määritelmät, kuten palkka tai vakava ja selkeä palkanmaksun laiminlyöminen. Kysymyksiä herätti myös kehotusmenettely ja sen sisältö. Toisaalta kehotusmenettely nähtiin hyvänä käytännön työkaluna palkkauksen epäkohtien korjaamiseen, jolla vältyttäisiin aikaa vieviltä oikeusprosesseilta.

### 3. Käsiteltävät asiakokonaisuudet

Käsiteltäviä asiakokonaisuuksia tulevat olemaan vähimmäispalkan lähde työlainsäädännössä ja käsitteen sisältö. Lisäksi käydään läpi työsuojeluviranomaisen toimivaltaa valvoa palkkausta, kehoituskynnystä valvonnassa sekä palkkakehotuksen suhdetta työsyrintää ja työaika-asiakirjoja koskevaan kehotukseen. Oma kokonaisuus on ilmoitusmenettelyt.

Puheenvuoroista todettiin, että käsiteltävää on paljon tiukalla aikataululla. Keskustelussa nousi esiin, että aluksi olisi tärkeää saada tarvittava tieto ja näkemys, millainen instrumentti kehoitusmenettely on ja miten sitä nykyään käytetään. Sen jälkeen olisi selkeämpää tarkastella, miten se soveltuu palkkakysymyksiin. Keskustelua käytiin vähimmäispalkan määrittelykysymyksestä. Keskustelussa myös pohdittiin, mikä olisi alipalkkaa koskevan kehotuksen suhde syrjintätapauksiin.

Keskustelua herätti myös kiskonnan ja petoksen ulottaminen työelämäkontekstiin. Esitettiin, että rikoslain 36 luvun tunnusmerkistön ulottaminen työelämään soveltuisi erityisesti tilanteisiin, joissa syrjinnän näyttäminen toteen ei olisi mahdollista tai syrjintää ei ole. Puheenvuoroissa pohdittiin, että kiskonnan tunnusmerkistö voisi täytyä helpommin työelämätilanteissa, mutta petoksen tunnusmerkistön täyttävät tilanteet saattaisivat olla harvinaisempia työelämää ajatellen, mutta toisaalta petoskaan ei ole kategorisesti poissuljettavissa. Myös todettiin, että hallituksen esitykseen ei voida kirjoittaa rikoslainsäädännön alueelle ulottuvia tulkintasuosituksia jo voimassa olevalle lainsäädännölle, vaan asioiden ratkaiseminen kuuluu tuomioistuimille.

Keskustelussa kannatusta sai tarvittaessa asiantuntijalausunnon pyytäminen rikosoikeuden asiantuntijalta.

Puheenjohtaja totesi, että valvontalakiin oli aikaisemmin lisätty työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuus ihmiskaupparikoksesta ja että teknisesti nyt tehtävä muutos on toteutettavissa samalla tavalla. Puheenjohtaja kertoi Valtioneuvoston julkaisemasta raportista (Ihmiskauppa ja sen lähirikokset, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:18). Petoksista on löydetty syyttäjälaitoksen tilastoja, joissa ei juurikaan ole työelämäkontekstia (Tilastokeskuksen Työpäpö 1/2020).

### 4. Valvontaprosessin nykytila

Lounais-Suomen aluehallintoviraston edustaja esitteli kuvausta hallinnollisen valvonnan nykytilasta.

Valvonta voi olla joko asiakasaloitteista (aav) tai viranomaisaloitteista (vav). Asiakasaloitteinen valvonta tapahtuu yksittäisen työntekijän nimellä hänen omalla aloitteellaan omassa asiassaan. Viranomaisaloitteiset valvontatapaukset eivät konkreettisesti liity yksittäiseen työntekijään, mutta vinkki voi tulla yksittäiseltä työntekijältä.

Palkkauksen valvonnassa työsuojelulain 2 luvun 7 §:n mukainen valvonta ns. järjestäytymättömän työntekijän kohdalla kuuluu aluehallintoviranomaisille. Näissä tapauksissa tarkastaja voi antaa toimintaohjeen. Myös työsuojelulain 2 luvun 10 §:n tilanteissa, joissa työehtosopimusta ei ole, eikä palkkauksesta ole sovittu, aluehallintovirasto voi antaa toimintaohjeen. Täysin työehtosopimuksettomissa tilanteissa on usein sovittu provisiopalkasta ja tähän tilanteeseen ei aluehallintoviraston näkökulmasta ole sopivia säännöksiä.

Viranomaisaloitteisen valvonnan puolella voidaan tehdä palkkausta koskevia havaintoja, kun valvotaan esimerkiksi kirjallista selvitystä työsuhteen ehtoista tai palkkalaskelmia. Normaalisitovana noudatettavan työehtosopimuksen noudattamatta jättämisestä voidaan kirjata tarkastuskertomukseen havainto. Mikäli havainto liittyy aluehallintoviraston toimivallan ulkopuolelle rajautuvaan asiaan, aluehallintovirasto ei voi antaa toimintaohjetta. Kirjattu havainto voidaan toimittaa asianomaiselle liitolle, joka voi ryhtyä toimenpiteisiin.

Valvontalain 13 §:n asioista tarkastaja voi vähäistä suuremmissa laiminlyönneissä toimintaohjeen sijasta antaa kehoituksen. Kehotuksen noudattamatta jättäminen voi johtaa työsuojeluviranomaisen hallintopäätökseen. Kehotus voidaan antaa myös, jos toimintaohjetta ei ole noudatettu ja valvottava asia löytyy 3 momentissa olevalta kehoituslistalta eli nykytilassa palkkauksen hallinnollinen valvonta päättyy toimintaohjeen antamiseen.

Työsuojeluviranomaisen mukaan jaoston toimeksiannossa oleva ”räikeä”/”selkeä” kynnys ei istu aluehallintoviraston nykyiseen toimintamalliin kovin hyvin.

Yhdenvertaisuuslain mukaista syrjinnän kieltoa aluehallintovirastolla on toimivalta valvoa työnantajan järjestäytymisestä riippumatta. Syrjintäasioista kehoitus on käytettävissä jo nykyisin. Syrjinnässä epäedulliseen asemaan asettamisen teko on usein palkkaus.

HAVA-prosessissa (hallinnollisen valvonnan prosessi) kehoituksen määräajan umpeen kuluttua asia siirtyy työsuojeluviranomaiselle, joka voi tehdä asiassa sitovan hallintopäätöksen. Sitä ennen kuullaan työnantajaa. Tämän jälkeen annetaan hallintopäätös, jonka noudattamista tehostetaan uhkasakolla. Uhkasakon tuomitseminen tulee kysymykseen, jos työnantaja ei ole saattanut asiaa kuntoon päätöksessä olevassa määräajassa. Valitusoikeus päätöksestä on aluehallintoviraston toimipaikan mukaiseen hallinto-oikeuteen.

Seuraavaan jaoston kokoukseen toivottiin käytännön esimerkkejä kehoituksista ja velvoittavista päätöksistä.

Rikosprosessi tukee hallinnollista valvontaprosessia. Hallinnollisessa valvonnassa asioita korjataan tulevaisuuden kontekstissa tarkastuksella tehtyjen havaintojen perusteella. Ajallista ulottuvuutta täydentää rikosilmoituskynnys: poliisille ilmoitetaan tapahtuneista rikoksista, jos tunnusmerkistöt todennäköisesti täyttyvät. Hallinnollinen ja rikosoikeudellinen prosessi eivät sulje toisiaan pois.

## 5. Asiantuntijakuulemiset

Puheenjohtaja ehdotti, että jaoston työn edetessä katsotaan, millaisia tarpeita asiantuntijakuulemiseen nousee esille. Virkavalmistelun puitteissa todennäköisesti konsultoidaan oikeusministeriötä. KT Kuntatyönantajat on esittänyt pyynnön tulla kuulluksi valvontalain 49 §:n muutoksesta. Muita näkemyksiä asiaan ei esitetty.

## 6. Jaoston työn etenemisaikataulu

Käytiin läpi jaoston suunniteltua aikataulua. 17.11.2022 on viimeinen päivä antaa eduskunnalle tämän vaalikauden aikana käsiteltävät hallituksen esitykset. Jaoston toimikausi päättyy viikolla 36. Mikäli kokouksia pidetään noin kahden viikon välein, pystytään pitämään noin 10 kokousta.

Puheenjohtaja kertoi, että mikäli jäsen ei itse pääse kokoukseen, saa lähettää sijaisen edustamaan organisaatiotaan.

## 7. Muut asiat

Puheenjohtaja kertoi, että TTN:ssä ja sen alaisissa jaostoissa on pidettävä pöytäkirjaa. Pöytäkirjat julkaistaan Hankeikkunassa.

## 8. Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 14.50.

Jarno Virtanen

puheenjohtaja

Katja Danner

sihteeri