

12.5.2022

VN/7522/2022  
STM033:00/2022**VÄHIMMÄISPALKKAUKSEN VALVONTAA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN MUUTTAMISTA KÄSITTELEVÄN JAOSTON KOKOUS 12.5.2022**

Aika 12.5.2022 klo 10.00-11.55

Paikka: Teams-etäkokous

## Läsnä

Virtanen Jarno	STM, puheenjohtaja
Douglas Inka	STTK, jäsen
Eriksson Aki	Lounais-Suomen aluehallintovirasto, jäsen
Kannisto Miia	Akava, jäsen (paikalla klo 10.30 saakka)
Koskinen Timo	SAK, jäsen
Lahti-Leeve Suvi	EK, jäsen (paikalla klo 11.40 saakka)
Leinonen Mari	STM, jäsen
Rytkönen-Sandberg Atte	Suomen yrittäjät, jäsen
Ylitesa Johanna	TEM, jäsen
Hankaankorpi Mari	TEM, asiantuntija
Tarkka Anna-Stiina	OM, asiantuntija
Färkkilä Heini	OM, asiantuntija
Danner Katja	STM, sihteeri
Ylitöyrä Tanja	STM, sihteeri

**1. Kokouksen avaus ja asialistan hyväksyminen**

Puheenjohtaja avasi kokouksen. Hän kertoi, että mukana kokouksessa oli myös kaksi oikeusministeriön asiantuntijaa.

**2. Kehotusmenettelyn reunaehdoja**

Puheenjohtaja esitteli ennakkoon toimitettua muistiota. Yksityisoikeudelliset tulkintariidat rajautuvat jaoston toimeksiannon ulkopuolelle. Yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen sääntelyn ero on pidettävä mielessä. Hallintoprosessissa ei voida mennä yksityisten välisen sopimussuhteen sisällön määrittämiseen ja vahvistamiseen. Ne ovat siviiliprosessiin kuuluvia asioita. Jaoston kokouksissa on puhuttu paljon, mihin tasoon aluehallintoviraston voisi korjata palkan. Muistiossa esitettyyn viitaten puheenjohtajan mukaan kyseessä olisi vähimmäistaso. Oikean palkan selvittäminen on riita-asia, jos se edellyttää yleissitovien työehtosopimusten tulkintaa. Aluehallintoviraston päätöksen tarkoituksena ei ole vahvistaa, mikä on palkan oikea taso, vaan nimenomaisesti vähimmäistason maksaminen. Vakiintunut kolmikannan osapuolten ajatus on, että työehtosopimuksen määräysten tulkitseminen ei kuulu aluehallintovirastoille, mutta objektiivisesti arvioitaviin kohtiin voidaan ottaa kantaa. Mikäli aluehallintovirastoille tulisi mahdollisuus tulkita esimerkiksi työn vaativuuteen perustuvien palkkausjärjestelmien vaativuustasoja, muuttaisi se myös tätä vakiintunutta kolmikannan osapuolten ajatusta. Tällä voisi olla heijastusvaikutuksia myös muiden työehtosopimusmääräysten tulkintaan.

Lisäksi todettiin, että valvontatilanteessa asetelma on usein se, että käsittelyssä eivät ole kaikki mahdolliset työehtosopimuksen määräykset tai pakottavan lain sääntely.

Puheenjohtajan alustuksen jälkeen keskusteltiin, mikä on tulkintaa ja mikä faktojen toteamista, rajanvedosta julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen välillä/milloin kyse työsuojelullisesta asiasta ja milloin riita-asiasta

oikean palkan määrittämiseksi, palkan vähimmäistasosta ja sen suhteesta oikeaan palkkatason sekä kehotuksen muodosta.

Keskusteltiin, että peruspalkka-ajattelun lisäksi objektiivisesti todettavat lisät voisivat kuulua mukaan vähimmäispalkkaan sitä selvitettyä. Keskusteltiin myös, olisiko lisissä jotain, mikä voisi olla tulkinnanvaraista.

SAK:n mukaan on epäselvää, mitä tarkoitetaan tulkinnalla. SAK:n mukaan on lisiä, jotka eivät ole tulkintaa, vaan faktojen toteamista (esim. ikälisä, koulutus, likaisen työn lisä). SAK:n mukaan "taulukkopalkka" ei ole sama kuin, mitä työntekijälle pitäisi maksaa.

Oikeusministeriön asiantuntijan mukaan hallituksen toimeksianto on selkeä, se asettaa reunaehdot. OM totesi, että hallintoviranomaisen toimivallan rajausta on olemassa oikeusjärjestelmässä toimeksiannon kirjauksesta riippumatta. OM korosti sen hahmottamista, mikä on julkisoikeudellinen oikeussuhde, mikä yksityisoikeudellinen oikeussuhde. Tulkinta ja riita-asioiden ratkaiseminen eivät kuulu hallintoviranomaiselle. Viranomaisella on selvitysvelvollisuus, mutta on tarkasteltava, milloin viranomaisen selvitysvelvollisuus johtaa pisteeseen, että kyseessä on varsinainen riita-asia, joka tulee ratkoja tuomioistuimessa. OM:n asiantuntijan mukaan tapaturmavakuutuksen käsittelymenettelyt eivät myöskään sovellu ajattelun pohjaksi nyt käsillä olevaan asiaan.

OM mukaan kehotuksessa on kyse viranomaisen yksipuolisesta toimesta, se kehottaa työnantajaa toimimaan tietyllä tavalla. Jotta kehoitus olisi valvottavissa ja noudatettavissa, on oltava selkeää, keneen se kohdistuu ja mikä on sisältö. Jos siirrytään velvoittavaan päätökseen, sen on oltava riittävän täsmällinen.

STTK:n mukaan alipalkkaustilanteiden taustalla ei välttämättä ole riitaa. STTK:n mukaan työntekijälle on voinut vasta tarkastustilanteen myötä selvitä, että hänelle on maksettu alipalkkaa. Tähän viitaten STTK painotti informatiivista puolta ja esitti, että olisi tuotava selkeästi esiin, että aluehallintovirasto ei ole pohtinut palkkauksessa kaikkia elementtejä, mitkä jää selvittämättä. Näin työntekijä voisi halutessaan itse lähteä oikeusteitse selvittämään oikeaa palkkaa.

Suomen Yrittäjien mukaan TEM sääntelyryhmässä tultiin tulokseen, ettei kehoitusmenettely soveltuisi, koska kyse on oikean palkkatason määrittämisestä. Suomen Yrittäjien mukaan on haastavaa löytää ratkaisu, joka toimisi kaikissa tilanteissa. Jotkin työehtosopimukset selkeitä ja yksiselitteisiä, toiset eivät. Vähimmäistaso lienee kuitenkin löydettävissä.

EK:n mukaan haastavaa on, ettei työsuojeluvalvonnassa päädyttäisi yksityisoikeudelliselle puolelle. EK:n mukaan harvoin on selkeää, mikä on oikea palkka. EK:n mukaan, jos ei ole selkeää euromäärää, voi olla työnantajalle epäselvää, mitä pitää maksaa.

Puheenjohtaja veti keskustelua yhteen todeten, että valmisteltavan mallin on rakennettava vähimmäispalkan valvonnalle, mutta rajausta yksityisoikeudellisiin tulkintakysymyksiin on haastavaa saada selkeästi säädökseen. Perusteluissa asiaa on kuitenkin avattava. Viestintä käytännön valvontatilanteissa on tärkeää, jotta osapuolet ymmärtävät, mistä valvontaratkaisussa on kyse ja mistä ei ole kyse.

#### Eri prosessien vaikutukset

Muistion kohtien 1 ja 2 käsittelyn jälkeen puheenjohtaja esitteli muistion kohtaa prosessilajien vaikutusta toisiinsa. Tarkasteltiin aluehallintovirastojen valvontaprosessien suhdetta muihin prosesseihin sekä oikeuskirjallisuuteen ja tuomioistuinkäytäntöön perustuvia prosessioppeja/-periaatteita. Lis pendens –vaikutus ei ylitä prosessilajien ylitse. Oikeusvoimavaikutuksesta todettiin, että julkisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolet ovat eri kuin riitaprosessissa ja itse asiakin on eri. Hallintoviranomaisen ja hallintotuomioistuimen ratkaisut eivät ole sitovia siviiliprosessin puolelle eli niillä ei ole oikeusvoimavaikutusta palkkaa koskevassa siviilipuolen oikeudenkäynnissä, vaikka niillä voikin olla todistusvoimaa toisessa oikeudenkäynnissä. Hallintoprosessissa on viranomaisen selvitysvelvollisuus, samoin jossain määrin hallintotuomioistuimessa. Siviiliprosessi on asianosaisten väitteiden ja vaatimusten varassa. Siten yksittäisillä ratkaisuilla voi olla erilainen vaikutus eri prosesseissa.

Keskusteltiin prosessilajien vaikutuksesta toisiinsa, kehotuksesta sekä uhkasakosta, sen määrästä ja vaikutuksesta rikospuoleen.

OM:n asiantuntija toi esiin, että prosessilajien osalta kysymyksenasettelua ja pohdintaa voi myös helpottaa, että julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen suhteen osapuolet eivät ole samat. Valvontaviranomainen katsoo, onko noudatettu lakisääteistä velvoitetta, mutta sen pohjalta työntekijä ei voi periä palkkaa ulosottoteitse. Yksityisoikeudellisella puolella tämä mahdollisuus syntyisi. OM katsoo, että kysymykseen prosessilajien vaikutuksesta toisiinsa pitäisi suhtautua pidättyväisesti jo siitäkin syystä, että lopulta kyse on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten toiminnasta. Tuomioistuinten toimintaa ei tule ohjata.

### Kehotuskynnys

Puheenjohtaja esitteli muistion kohtaa kehotuskynnyksestä. Kynnystä tai rajaa vähäisen ja vähäistä suuremman/olennaisen/huomattavan/ palkan epäsuhdan välillä lienee mahdollista kuvata vain käsitteellä ja valittua käsitettä voitaisi avata HE:n säännöskohtaisissa perusteluissa.

Puheenjohtaja esitteli kaksi mahdollista vaihtoehtoa: A) "Vähäistä suurempi" haitta ja B) Jokin muu määre, esim. "huomattava", "olennainen" tmv. Vaihtoehto A) olisi yhdenmukainen nykyisten kehotusasioiden kanssa (valvontalain 13 §:n 2 momentti), mikä helpottaisi lain soveltamista aluehallintovirastoissa. Valvontalain 13 §:n 2 momentin viimeinen virke ei soveltuisi palkkausta koskevassa asiassa; vähäisiksi arvioidut laiminlyönnit eivät voisi siirtyä kehotusasiaksi toimintaohjeen noudattamatta jättämisen vuoksi. Vaihtoehto B) loisi sanallisesti erilaisen kynnyksen palkkakehotusasioissa. Voisi mahdollisesti synnyttää tilanteen, jossa alipalkkausta arvioitaisiin tiukemmin tilanteissa, joissa syrjäntäasetelman todetaan puuttuvan. Puheenjohtaja pohti, että vaihtoehto A) voisi olla toimivampi.

SAK kannatti vaihtoehtoa A). SAK:n mukaan pykälän rakenne ja logiikka muuttuisivat tarkoitustaan vastaan, jos päädyttäisi muuhun.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston mukaan vaihtoehto A) olisi ok.

Suomen Yrittäjien mukaan olisi syytä pystyä paremmin puuttumaan vakaviin ja räikeisiin tilanteisiin. Suomen Yrittäjien mukaan "vähäistä suurempi" on matalamman kynnyksen tilanne kuin "vakava" tai "ilmeinen" epäsuhta. Suomen yrittäjät näkisi mielellään vaihtoehdon B mukaisen "harjoituksen", vaikka siihen ymmärrettävästi liittyy esiin nostettuja kysymyksiä.

SAK:n mukaan muu kuin voimassa oleva kehotuskynnys saattaisi jättää epätarkoituksenmukaisen aukon alipalkkaukselle, jos vähäiset asiat menevät toimintaohjeella ja vain huomattavat kehotuksella.

Käydyn keskustelun yhteenvetona puheenjohtaja totesi, että virkatyönä ryhdytään kirjoittamaan ja konkretisoimaan esillä ollutta mallia. Seuraavassa kokouksessa mahdollisesti aloitetaan rikospuolen käsittely ja jatketaan kehotusmenettelyn käsittelyä.

### **3. Muut asiat**

Muita asioita ei ollut.

### **4. Kokouksen päättäminen**

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 11.55

Jarno Virtanen

puheenjohtaja

Katja Danner

sihtteeri