

Asia: VN/615/2022

Luonnos hallituksen esitykseksi palkkaturvalain ja merimiesten palkkaturvalain muuttamisesta

Yleiset huomiot

Yleiset huomiot esityksestä.

Palkkaturvan enimmäismäärän nostamista koskevaa esitystä käsitellessään työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiirehti palkkaturvalain kokonaisuudistusta ja totesi, että uudistuksen yhteydessä tulee kiinnittää huomiota muun muassa hakuajan pidentämiseen, palkkaturvan enimmäismäärän riittävyteen, käsittelyn nopeuttamiseen ja muutoksenhaun uudistamiseen (TyVM 10/2018). Lausunnolla olevassa luonnoksessa pääpaino on kuitenkin muissa kuin edellä mainituissa asioissa. Hakuajan yleistä pidentämistä ei ole käsitelty ollenkaan. Enimmäismäärän riittävyttä, muutoksenhakua ja käsittelyn nopeuttamista on vain sivuttu. Vaikka ehdotukset ovat kannatettavia, työ- ja tasa-arvovaliokunnan esittämiä asioita olisi ollut syytä käsitellä laajemmin ja syvällisemmin.

Esityksen yleisperustelut

Huomiot esityksen yleisperusteluista.

Yksipuoliset tuomiot ja sovinnot

Hallituksen esitysluonnoksessa kuvaillaan yksipuolisten tuomioiden ja sovintojen aiheuttamia ongelmia. Vuosina 2017–2021 palkkaturvaviranomainen käsitteli noin 149 yksipuoliseen tuomioon perustuvaa hakemusta eli vajaa kolmekymmentä hakemusta vuodessa. Kyse ei näin ollen ole mistään isosta ongelmasta.

Yksipuolisia tuomioita ei tule kategorisesti arvioida perusteettomiksi tai ylimitoitetuiksi silloin, kun palkkaturvahakemuksen perusteena on vahingonkorvaus tai hyvitys. Työntekijöillä on laissa säädettyissä tilanteissa oikeus erilaisiin korvauksiin, jotka voivat tulla viime kädessä maksettavaksi myös palkkaturvana.

Palkkaturvan enimmäismäärä

Hallituksen esitysluonnoksessa perustellaan enimmäismäärän riittävyttä tilastoilla ja sillä, että enimmäismäärää on pari vuotta sitten koronan takia nostettu. Asiaa ei kuitenkaan voi sivuuttaa tilastoilla, sillä niitä ei ole tarkemmin analysoitu. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta oli tietoinen enimmäismäärän nousemisesta tarkastelua esittäessään.

Vakavan työperäisen hyväksikäytön uhreilla on usein palkkasaatavia useita kymmeniä tuhansia euroja. Kysymys on haavoittuvassa asemassa olevista työntekijöistä. Palkkaturvasta tulisi tällöin maksaa uhrien palkkasaatavat kokonaisuudessaan.

Hakemusten käsittelyajat

Hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty tilastoja, joiden mukaan keskimääräinen käsittelyaika on lyhentynyt. Lisäksi todetaan, että käsittelyaikojen lyhentämiseen tähtäviä toimia kehitetään jatkuvasti, että eräs käsittelyjen lyhentämiskeino on päätöksenteon helpottaminen ja että esitetyillä lakimuutoksilla olisi käsittelyaikoihin suotuista vaikutus. Luonnoksessa ei kuitenkaan tarkemmin selosteta kehittämistoimia eikä sitä, miten nyt ehdotetut muutokset vaikuttaisivat käsittelyaikoihin. Käsittelyajoissa on ongelmia kuten apulaisoikeusasiamies on todennut (EOAK/7252/2019 4.3.2020).

Hakuajan yleinen pidentäminen

Palkkaturvalain yleistä kolmen kuukauden hakuaikaa on hallituksen esitysluonnoksessa perusteltu sillä, että vanhempia saatavia on vaikea selvittää. Nyt kuitenkin ehdotetaan, että vakavaa työperäistä hyväksikäyttöä koskevissa tapauksissa haku aika olisi kuusi kuukautta.

Epäselväksi jää, miksi palkkaturvaviranomaisen olisi helpompi selvittää saatavat pitemmältä ajalta silloin, kun kyse on vakavasta hyväksikäytöstä kuin silloin, kun kyse on konkurssista tai muusta maksukyvyttömyydestä. On todennäköistä, että palkkaturvaviranomaisen on vaikeampaa selvittää saatavia silloin, kun tapaukseen liittyy vakavaa hyväksikäyttöä kuin silloin, kun kyse on konkurssista tai muusta maksukyvyttömyydestä. Vakavan hyväksikäytön uhrien työnantajilla tuskin on kirjanpitäjiä ja tilitoimistoja, joilta palkkaturvaviranomainen saisi tietoja.

Työsopimuslain 13 luvun 9 §:n mukaan palkkasaatavien vanhentumisaika on kaksi tai viisi vuotta. Työsuhteen kestäessä vanhentuminen voidaan katkaista vapaamuotoisesti (esim. TT 2006-88). Sosiaalilainsäädännössä hakuajat ovat muutamasta kuukaudesta puoleen vuoteen. Palkkaturvan hakuajan yleistä pidentämistä kuuteen kuukauteen puoltaa se, että palkkaturvaa hakevan on itse

laskettavat saatavansa eikä hakemusta voi täydentää. Esimerkiksi eläkkeen tai sairaus- tai vanhempainrahan määrää hakijan ei itse tarvitse laskea vaan se tehdään viran puolesta. Tällöin on ymmärrettävää, että haku aika voi lyhimmillään olla vain muutaman kuukauden.

Palkkaturvan hakuajan yleinen pidentäminen tai hakemuksen täydentäminen myöhemmin mahdollistaisi sen, että työntekijällä olisi aikaa laskea saatavat eikä hänen tarvitsisi arvioida saataviaan varmuuden vuoksi suuremmiksi. Pitempi haku aika vähentäisi palkkaturvaviranomaisen työtä ja lyhentäisi siten käsittelyaikoja.

Muutoksenhaun uudistaminen

Muutoksenhaku on nykyisin monimutkainen ja moniportainen. Tällaisenaan se saattaa aiheuttaa oikeudenmenetyksiä ja on myös yhteiskunnalle kallis. Muutoksenhaun selkeyttämistä on syytä jatkaa.

Esityksen vaikutukset

Huomiot esityksessä arvioiduista vaikutuksista.

Viittaamme siihen, mitä olemme edellä lausuneet yleisesti esityksestä.

Palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 4 a §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista

Kannatamme ehdotusta.

Perusteluissa on syytä todeta, että sovinto tarkoittaa yleensä sitä, että molemmat mieltävät sovinnon kohtuulliseksi lopputulokseksi. Käytännössä sopimus on kompromissi, jossa molemmat luopuvat osasta vaatimuksistaan. Työntekijä tyytyy yleensä vähempään kuin mitä hän alkuaan katsoi oikeutetuksi.

Palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 5 a §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Ehdotus on pääosin hyvä ja kannatettava. On perusteltua, että matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja kehitetään ja työvoiman hyväksikäytön uhreilla olisi nykyistä paremmat

mahdollisuudet saada palkkasaatavia palkkaturvasta. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä ei olisi rikostuomio vaan vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrilla olisi ilman lainvoimaista tuomiota oikeus saada palkkasaatavansa palkkaturvasta. Vakava työperäinen hyväksikäyttö on luonnoksessa määritelty tilanteeksi, jossa työntekijälle maksetaan huomattavan alhaista palkkaa ja jossa työntekijä on merkittävän epäedullisessa asemassa. Sitä, mitä tällä tarkoitetaan, on selostettu tarkemmin pykäläluonnoksen perusteluissa. Määrittely jää kuitenkin aika yleiseksi ja tulkinnanvaraiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksessa tarkoitettun vakavan työperäisen hyväksikäytön määritelmässä on paljon samoja elementtejä kuin esimerkiksi kiskonnantapaisessa työsyrynnässä (rikoslain 47 luvun 3 a §) ja ihmiskaupassa (rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §), joihin luonnoksessakin on viitattu. Määritelmä näyttäisi 5 a §:n sanamuodon ja perustelujen mukaan olevan varsin korkealla ja lähes sama kuin kiskonnantapainen työsyryntä ja ihmiskauppa. Epäselväksi jää kuitenkin, miten luonnoksessa tarkoitettu vakava työperäinen hyväksikäyttö eroaa näistä rikoksista. Erottaminen olisi tärkeää, sillä luonnoksen perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että minkään rikoksen tunnusmerkistön ei tarvitsisi täytyä. Myös säännösluonnoksessa tarkoitettun vakavan työperäisen hyväksikäytön ja valmisteilla olevan työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muutosesityksessä tarkoitettun vakavan työperäisen hyväksikäytön eroja ja yhtäläisyyksiä olisi syytä selostaa. Työvoiman hyväksikäytön määritelmää on käsitelty muun muassa ulkomaalaislain muuttamista koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 253/2020 vp, s. 15).

Se, mitä vakavalla työperäisellä hyväksikäytöllä tarkoitetaan, jäisi säännösluonnoksen perustelujen mukaan viime kädessä palkkaturvaviranomaisen tulkittavaksi. Vakavan hyväksikäytön arvioiminen edellyttää usein todistelua. Palkkaturvaviranomainen ei voi kuulla todistajia. Päätös pitäisi näin ollen tehdä pelkästään kirjallisen selvityksen perusteella. Arviointi voi olla vaikeaa kuten muun muassa ulkomaalaislain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä on todettu (HE 253/2020 vp, 15). Vakavan hyväksikäytön arvioiminen on usein tuomioistuimillekin vaikeaa, vaikka tuomioistuimet voivat kuulla todistajia. Jotta vakavan hyväksikäytön arvioiminen pelkällä kirjallisella selvityksellä ei johtaisi perusteettomiin hylkäyksiin, perusteluissa olisi syytä selvittää, millainen selvitys riittäisi siihen, että kyse olisi säännöksessä tarkoitettusta vakavasta hyväksikäytöstä. Tiedossamme on tapauksia, joissa työsuojeluviranomaista edustava tarkastaja oli todennut palkkaturvaa hakeneen työntekijän olleen työsuhteessa, mutta palkkaturva on hylännyt hakemuksen sillä perusteella, että tarkastajan kertomus on vain yksittäisen tarkastajan kertomus. Tällaiset hylkäykset ovat hakijan oikeusturvan kannalta kestävämpiä.

Ehdotettun 5 a §:n rajaus, jonka mukaan säännöstä voitaisiin soveltaa työntekijään vain kerran, on poistettava. Todellisuudelle on vierasta ajatella, että uhri ensimmäisen hyväksikäyttökerran jälkeen tulisi tietoisesti oikeuksistaan eikä enää suostuisi hyväksikäytetyksi. Vakavan hyväksikäytön uhri on tilanteessa, joka ei ole verrattavissa muihin työntekijöihin. Hyväksikäyttötilanteessa tiedostamisella tuskin on kovin suurta merkitystä henkilön omien vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Tiedostaminen ei myöskään välttämättä ennalta ehkäise uuteen hyväksikäyttöön ajautumista.

Ehdotettua 5 a §:n mukaista palkkaturvan rajaamista yhteen kertaan ei ole mitenkään perusteltu. Suullisesti palkkaturva-asiain neuvottelukunnan puheenjohtaja on perustellut rajausta sillä, että

työnantajat ovat tätä vaatineet. Mielestämme ei ole mitään syytä rajata palkkaturvaa vain yhteen kertaan kaikista heikoimmassa asemassa olevilta työntekijöiltä.

Vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrien asemaa tulee parantaa niin, että kaikkien uhrien kaikki palkkasaatavat maksetaan palkkaturvasta.

Palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 22 §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Kannatamme ehdotusta.

Palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 28 §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Kannatamme ehdotusta.

Palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 28 a §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Kannatamme ehdotusta.

Palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 28 b §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Kannatamme ehdotusta.

Palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 28 c §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Kannatamme ehdotusta.

Palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 28 d §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Kannatamme ehdotusta.

Merimiesten palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 3 a §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Kannatamme ehdotusta.

Merimiesten palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 20 §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Kannatamme ehdotusta.

Merimiesten palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 26 §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Kannatamme ehdotusta.

Merimiesten palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 26 a §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Kannatamme ehdotusta.

Merimiesten palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 26 b §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Kannatamme ehdotusta.

Merimiesten palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 26 c §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Kannatamme ehdotusta.

Merimiesten palkkaturvakaiin lisättäväksi ehdotettu 26 d §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Kannatamme ehdotusta.

Latvatalo Eveliina

SAK ry - Työehdot-osasto lakimies Anu-Tuija Lehto