

Asia: VN/615/2022

Luonnos hallituksen esitykseksi palkkaturvalain ja merimiesten palkkaturvalain muuttamisesta

Yleiset huomiot

Yleiset huomiot esityksestä.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt muutokset ovat pääosin kannatettavia, mutta riittämättömiä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi jo palkkaturvan enimmäismäärän nostamista koskevaa esitystä käsitellessään, että palkkaturvalain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota mm. hakuajan pidentämiseen, palkkaturvan enimmäismäärän riittävyyteen, käsittelyn nopeuttamiseen ja muutoksenhaun uudistamiseen (TyVM 10/2018). Hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt muutokset painottuvat kuitenkin muihin kuin mainittuihin kysymyksiin, eikä edellä todettuja kokonaisuuksia käsitellä kuin osin ja silloinkin melko pintapuolisesti.

Katsomme, että vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrin asemaa tulisi parantaa palkkaturvasääntelyn sijasta ensisijaisesti tehostamalla rikosprosessia näissä asioissa (alipalkkauksen kriminalisointi) ja laajentamalla työntekijän mahdollisuutta saada näissä tilanteissa korvauksia valtiokonttorista. Jos palkkaturvan roolia näissä tilanteissa laajennetaan esitetyllä tavalla, tämä olisi huomioitava myös palkkaturvaviranomaisen resurssoinnissa.

Eriyisesti muutoksenhakusäännöksiä tulisi uudistaa selvästi esitettyä laajemmin. Työntekijät joutuvat erilaisissa työnantajan maksukyvyttömyystilanteissa tosiasiallisesti hyvin erilaiseen asemaan palkkaturvan saamisen näkökulmasta, minkä lisäksi nykyiseen palkkaturvamenettelyyn sisältyy prosessiekonomisesti epätarkoituksenmukaisia menettelytapoja. Esimerkkinä tästä voidaan mainita se, että työntekijän edellytetään palkkaturvan saadakseen nostavan kanteen myös tilanteessa, jossa työnantajan konkurssi on rauennut varojen puutteeseen ja nähtävissä on, että tuomioistuinprosessi aiheuttaa työntekijälle tarpeettomia lisäkuluja, joista työnantaja ei pysty vastaamaan (tämä voi muodostua myös esteeksi asian eteenpäin viemiselle), kuormittaa tuomioistuinjärjestelmää ja viivästyttää asian käsittelyä tilanteessa, jossa lopputulemana on joka tapauksessa yksipuolinen tuomio. Konkurssin rautessa varojen puutteeseen työntekijän tulisi voida tehdä uusintapalkkaturvahakemus ilman velvollisuutta nostaa kannetta. Myös silloin kun konkurssipesä

haetaan julkisselvitykseen saatavan selvittäminen konkurssimenettelyssä kestää yleensä työntekijän kannalta kohtuuttoman kauan.

Ongelmallisia ovat myös tilanteet, joissa työnantajaa ei voida vielä palkkaturvaa haettaessa pitää nykyisen palkkaturvalain edellyttämällä tavalla maksukyvyttömänä, vaikka saatavat ovat osoittautuneet riidattomiksi ja on ilmeistä, että työnantaja ei niitä pysty maksamaan, ja maksukyvyttömyys käy lain edellyttämällä tavalla ilmi vasta tuomioistuinnan prosessin aikana tai päättyessä. Palkkaturvaviranomaisen mahdollisuuksia todeta maksukyvyttömyys palkkaturvalain 6.1 §:n 5 k:n nojalla tulisi selkiyttää epätarkoituksenmukaisten ja kalliiden oikeudenkäyntiprosessien välttämiseksi.

Esityksen yleisperustelut

Huomiot esityksen yleisperusteluista.

-

Esityksen vaikutukset

Huomiot esityksessä arvioituista vaikutuksista.

-

Palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 4 a §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista

Esitetyn säännöksen mukaan yksipuoliseen tuomioon tai tuomioistuimen vahvistamaan sovintoon perustuva saatava maksetaan palkkaturvana, jos palkkaturvaviranomainen on voinut muun selvityksen perusteella varmistua saatavan perusteesta ja määrästä. Perustelujen mukaan edes yksipuolista tuomiota ei kuitenkaan sellaisenaan pidettäisi yksinomaisten osoituksena saatavan perusteen ja määrän selvydestä, vaan palkkaturvaviranomaisen tulisi selvittää asiaa hallintolain 31 §:n mukaisesti ja arvioida, voidaanko saatavia pitää aineellisoikeudellisesti oikeina. Muuna selvityksenä voitaisiin hyödyntää esimerkiksi oikeudenkäynnissä esitettyä aineistoa ja osapuolilta tai muilta tahoilta saatuja selvityksiä. Esityksessä on erikseen todettu, että korvausten ja hyvitysten osalta pelkästään työntekijän yksipuolista kuvausta tapahtumien kulusta ei voitaisi pitää riittävänä, vaan sen tueksi olisi löydettävä muuta selvitystä, jotta saatavat voitaisiin maksaa palkkaturvana. Tällaisena selvityksenä viitataan esimerkiksi kuulemisilla saataviin tietoihin.

Esitys perusteluineen on tältä osin epäonnistunut ja huolestuttavan tulkinnanvarainen. OK 5:13:n mukainen yksipuolinen tuomio annetaan tilanteessa, jossa vastaaja (työnantaja) ei ole antanut vastausta käräjäoikeudessa vireillä olevassa riita-asiassa. Yksipuolisessa tuomiossa työntekijän saatavat hyväksytään, jos ne eivät ole selvästi perusteettomia. Tuomioistuimen tehtävänä on siten tutkia, ovatko saatavat selvästi perusteettomia. Olisi työntekijän kannalta kohtuutonta ja oikeusvarmuuden näkökulmasta kestäväntöntä, jos oikeudenkäynnissä passiiviseksi jättäytynyt

työnantaja voisi myöhemmin hallinnollisessa menettelyssä ryhtyä kiistämään jo kertaalleen lainvoimaisella tuomiolla vahvistettuja saatavia ja palkkaturvaviranomainen voisi tämän jälkeen yksinomaan hallinnollisessa menettelyssä (vrt. täysimittainen oikeudenkäynti todisteluineen) tapahtuneen selvittelyn perusteella evätä oikeuden palkkaturvaan. Se, ettei asiaa ole voitu käsitellä täysimittaisessa oikeudenkäynnissä, johtuu työnantajan passiivisuudesta, eikä tämän tulisi heikentää työntekijän mahdollisuutta palkkaturvaan. Asian selvittäminen hallinnollisessa menettelyssä ei vastaa asian käsittelyä ja todistelun vastaanottamista täysimittaisessa oikeudenkäynnissä, eikä hallinnollisessa menettelyssä saadun selvityksen tulisi voida johtaa lainvoimaisen tuomion kyseenalaistamiseen.

Siinäkin tapauksessa, että palkkaturvaviranomaisen selvitysvelvollisuutta vastoin näkemystämme painotettaisiin esitetyllä tavalla, sen sisältöä ja palkkaturvaviranomaisen harkintavaltaa tulisi selvästi täsmentää nykyisestä erityisesti siitä näkökulmasta, millaisen selvityksen perusteella jo kertaalleen lainvoimaisella tuomiolla vahvistettujen saatavien suorittaminen palkkaturvasta voidaan evätä tai sitä voidaan rajoittaa. Tämä kynnys tulisi taustalla oleva lainvoimainen yksipuolinen tuomio, palkkaturvasääntelyn tarkoitus ja työntekijän suojan tarve huomioiden asettaa hyvin korkealle. Selvitysvelvollisuus tulisi huomioida myös palkkaturvaviranomaiselle osoitettavissa resursseissa.

Palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 5 a §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Esitys vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrien aseman parantamiseksi palkkaturvasääntelyllä on pääosin kannatettava ja parantaa jonkin verran vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrien asemaa. Ensisijaisesti vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrien asemaa tulisi kuitenkin näkemyksemme mukaan parantaa tehostamalla rikosprosessia näissä asioissa (alipalkkauksen kriminalisointi) ja laajentamalla työntekijän mahdollisuutta saada näissä tilanteissa korvauksia valtiokonttorista.

Vakavan työperäisen hyväksikäytön määrittely jää kuitenkin esityksessä liian yleisluontoiselle tasolle ja jättää palkkaturvaviranomaiselle huomattavan paljon harkintavaltaa käytännön tilanteiden ratkaisemisessa. Tulkintaongelmien vähentämiseksi ja johdonmukaisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi esitystä olisi syytä täsmentää ja konkretisoida erityisesti sen osalta, millaista selvitystä voitaisiin pitää riittävänä osoituksena siitä, että kyse on säännöksessä tarkoitettusta vakavasta hyväksikäytöstä.

Vakavan työperäisen hyväksikäytön tunnusmerkistöä olisi syytä peilata myös rikosoikeudelliseen sääntelyyn kiskonnantapaisesta työsyrynnästä ja ihmiskaupasta ja selvästi erottaa, miten vakavan työperäisen hyväksikäytön tunnusmerkistö poikkeaa edellä todettujen rikosten tunnusmerkistöstä. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa nimenomaan todetaan, ettei vakavan työperäisen hyväksikäytön toteaminen edellytä minkään rikoksen tunnusmerkistön täyttymistä, mutta säännöksen sanamuodon ja perustelujen valossa kynnys tällaisen menettelyn toteamiseen näyttäisi asettuvan lähes yhtä korkealle kuin edellä mainittujen rikostenkin osalta.

Rajausta, jonka mukaan säännöstä voitaisiin soveltaa työntekijään vain kerran, ei voida näkemysellemme mukaan pitää perusteltuna ja se on poistettava. Rajaus rakentuu ajatukselle siitä, että työntekijän koettua hyväksikäyttöä yhdessä työsuhteessa hänellä olisi tietoisuuden kasvaessa mahdollisuus välttyä siltä myöhemmissä työsuhteissa. Työntekijän tosiasialliset mahdollisuudet tähän ovat kuitenkin usein heikot nimenomaan hänen haavoittuvaisen ja työnantajasta riippuvaisen asemansa vuoksi.

Palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 22 §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 28 §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 28 a §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 28 b §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

Tiedonsaanti- ja tiedonanto-oikeuksien lisääminen esitetyllä tavalla on kannatettavaa. Esitetty sääntely uhkasakkomenettelyineen lisää kuitenkin palkkaturvaviranomaisen hallinnollista työmäärää, mikä on huomioitava resursoinnissa, jotta palkkaturvahakemusten käsittelyajat eivät pitene nykyisestä.

Palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 28 c §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 28 d §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Merimiesten palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 3 a §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Merimiesten palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 20 §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Merimiesten palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 26 §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Merimiesten palkkaturvalain muutettavaksi ehdotettu 26 a §

Huomiot muutettavaksi ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Merimiesten palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 26 b §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Merimiesten palkkaturvalakiin lisättäväksi ehdotettu 26 c §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Merimiesten palkkaturvakaiin lisättäväksi ehdotettu 26 d §

Huomiot ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista.

-

Tapio Anna
Teollisuusliitto ry. - Oikeudellinen yksikkö