



PALKKATURVA

Väärinkäytösten estäminen

Teija Rauhala

Opinnäytetyö
Marraskuu 2013
Liiketalouden ko
Oikeudellinen asiantuntijuus

TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Oikeudellinen asiantuntijuus

RAUHALA TEIJA

Palkkaturva
Väärinkäytösten estäminen

Opinnäytetyö 62 sivua, joista liitteitä 6 sivua
Marraskuu 2013

Palkkaturvajärjestelmä turvaa työntekijöiden palkanmaksun työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Palkkaturva on tietynlainen valtion takausjärjestelmä, mutta se sisältää ehtoja ja rajoituksia. Kun tarjolla on taloudellista etua, on aina olemassa niitä, jotka yrittävät vilpillisesti hankkia itselleen taloudellista hyötyä.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää lähinnä oikeusdogmaattisin keinoin, minkälaisia palkkaturvan väärinkäytösmahdollisuuksia lainsäätäjä on pyrkinyt estämään. Työssä haluttiin myös selvittää, miten lakia on sovellettu käytännössä Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa ja millaisia tapauksia siellä on kohdattu eniten.

Palkkaturvasta on olemassa hyvin niukasti oikeuskirjallisuutta, joten lähdeaineistona käytettiin pääasiassa lakia ja lain esitöitä. Kirjallisuuden puuttuessa lisäarvoa työlle haettiin haastattelemalla lakimies Tero Nousiaista. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa tehtyjä palkkaturvapäätöksiä käytettiin tutkimusaineistona selvittäessä millaisia tapauksia siellä on ilmennyt. Tutkimusaineisto rajattiin aikavälille 1.1.2010-21.10.2013, sillä palkkaturvalain 8 §:ään tuli viimeisin muutos vuonna 2010.

Työn alussa kerrotaan palkkaturvajärjestelmästä ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä. Myös palkkaturvaprosessi kuvataan pääpiirteittäin. Yleisen osion jälkeen työssä keskitytään palkkaturvalain 8 §:n eli väärinkäytöksiä estävän pykälän tulkintaan. Työn empirisessä osassa tutkitaan, miten palkkaturvalain 8 §:ää on sovellettu Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa tehdyissä palkkaturvapäätöksissä. Työn lopussa tarkastellaan sen aikana heränneitä ajatuksia ja tärkeimpiä havaintoja.

Työn keskeisimpinä lopputuloksina voidaan esittää seuraavat asiat: lainsäätäjä on halunnut estää monenlaisia, toisistaan poikkeavia väärinkäytösmahdollisuuksia. Palkkaturvalain 8 § on viimeisen lakimuutoksen jälkeen riittävän eriytetty, jotta sen soveltaminen onnistuu moitteetta. Palkkaturvalakia on sovellettu käytäntöön onnistuneesti Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa. Palkkaturvalain 8 §:ää on sovellettu Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa lain esitöiden mukaisesti, välillä nojautuen aikaisempaan hallintokäytäntöön. Tutkitut väärinkäyttöyritykset oli hylätty lain mukaisesti. Perustelut olivat kaikissa tarkat ja tyhjentävät.

Asiasanat: palkkaturva, lainsäädäntö, väärinkäytös, työsuhde, maksukyky

ABSTRACT

Tampereen ammattikorkeakoulu
Tampere University of Applied Sciences
Degree programme in Business Administration
Option of Legal Expertise

RAUHALA TEIJA:

Pay Security
Averting of Malpractice

Bachelor's thesis 62 pages, appendices 6 pages
November 2013

The pay security system provided by the state of Finland safeguards the payment of wages if the employer is unable to do so due to financial problems. The pay security system provides financial security for the employee but it does have its conditions and regulations. When such a financial benefit is provided, there are always individuals who might try to take advantage of the system by using fraudulent means. This Bachelor's thesis views the pay security system in general and focuses on how to be able to identify fraudulent applications.

The purpose of this bachelor's thesis was to figure out how legislation is prepared for preventing these fraudulent means. The second objective was to find out how this legislation has been applied in Pirkanmaa ELY-Centre (Centre for Economic Development, Transport and the Environment) and what kind of fraudulent applications have been handled in the past.

The main sources used in the thesis were the Pay Security Act and the preliminary work for the law. As there was not any literature about the pay security, a lawyer, Mr Tero Nousiainen, was interviewed for further knowledge. The research data for the thesis was gathered from the pay security verdicts made in Pirkanmaa ELY-Centre during the time period of 1 January 2010 – 21 October 2013.

The beginning of the thesis describes the pay security system and the legislation related to it. The pay security process is explained thoroughly. The next chapter of the thesis deals with the prevention of misdemeanors. The 8th paragraph of the Pay Security Act defines the misdemeanor. The last chapter of the thesis examines the verdicts made in Pirkanmaa ELY-Centre and how the act has been applied to practical cases.

The final conclusion is that the law has been successfully put into practice in Pirkanmaa ELY-Centre. The law has been outlined in the way that makes it easily applicable. Pirkanmaa ELY-Centre has applied the law according to the instructions given in the preliminary work of the law. The fraudulent applications were rejected on the basis of the law and the arguments were justified.

Key words: pay security, employee, ability to pay, misdemeanor

Key words: pay security, employee, ability to pay, misdemeanor

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
1.1	Työn tarkoitus	6
1.2	Tutkimustapa ja lähdeaineisto	7
1.3	Työn rakenne	8
2	PALKKATURVAJÄRJESTELMÄ.....	9
2.1	Yleistä	9
2.2	Lainsäädäntö ja sen kehitys	10
2.3	Viranomaiset	11
2.4	Palkkaturvan saamisen edellytykset	11
2.4.1	Työsuhde	12
2.4.2	Työnantajan maksukyvyttömyys	13
2.4.3	Hakemuksen määräaika	14
2.5	Palkkaturvana maksettavat saatavat.....	15
2.6	Palkkaturvan rajoitukset	16
3	PALKKATURVA HALLINNOLLISENA PROSESSINA.....	18
3.1	Palkkaturvan hakeminen	18
3.2	Hakemuksen vireille tulo ja mahdollinen täydentäminen.....	19
3.3	Työnantajan ja palkkaturvahakijan kuuleminen	20
3.4	Palkkaturva-asian ratkaiseminen	22
3.5	Palkkaturvapäätös ja sen maksaminen.....	22
3.6	Muutoksenhakukeinot.....	24
3.6.1	Hallintovalitus	24
4	VÄÄRINKÄYTÖSTEN ESTÄMISEN KÄSITE.....	26
4.1	Yleistä väärinkäytöksistä	26
4.1.1	Palkkaturvalain 8 §:n kehitys	27
4.2	Sopimus tai järjestely palkkaturvan saamiseksi.....	27
4.2.1	Sopimus palkkaturvan saamiseksi.....	28
4.2.2	Järjestely palkkaturvan saamiseksi	29
4.3	Saatavan ilmeinen epäsuhte tehtyyn työhön nähden	30
4.4	Toistuva palkkaturvahakemus koskien samaa työnantajaa.....	31
4.5	Pitkään jatkunut palkatta työskentely	32
4.6	Palkkaturvana maksettavan määrän harkinta.....	33
4.7	Perusteluvollisuuden korostuminen	34
5	VÄÄRINKÄYTTÖYRITYKSET PIRKANMAAN ELY-KESKUKSESSA	36
5.1	Aineiston kerääminen ja rajaaminen.....	36
5.2	Tutkimustapa	37

5.3	Yleiset tulokset	38
5.3.1	Eniten sovelletut lainkohdat.....	38
5.3.2	Vähiten sovelletut lainkohdat.....	39
5.3.3	Muuta huomionarvoista	40
5.4	Tutkimusaineisto: sopimus tai järjestely palkkaturvan saamiseksi	40
5.4.1	Hakijan asema työnantajayrityksessä.....	41
5.4.2	Palkkaturvaviranomaista sitomaton sopimus.....	42
5.4.3	Työsuhteen tosiasiallisuus.....	43
5.5	Tutkimusaineisto: pitkään jatkunut palkatta työskentely.....	43
5.5.1	Esiin nousseet pääkohdat	44
5.6	Tutkittujen päätösten yhteisiä piirteitä.....	45
5.7	Päätösten perusteluista	46
5.8	Esittelijän keinoista huomata väärinkäyttöyritys	48
5.8.1	Mikä herättää epäilykset?.....	48
5.8.2	Esittelijöiden eniten soveltamat 8 §:n kohdat	49
6	POHDINTA.....	50
	LÄHTEET	55
	LIITTEET	57
	Liite 1. Täydennyspyyntö.....	57
	Liite 2. Selvityspyyntö	58
	Liite 3. Maksuvelvollisuus	59
	Liite 4. Valitusosoitus muutoksenhakulautakuntaan 1(2)	60
	Liite 5. Hylätyn päätöksen perustelu 8.1 § 4.kohta 1(2).....	61

1 JOHDANTO

Palkkaturvajärjestelmä on ollut suomalaisten työntekijöiden turvana jo 1970-luvulta lähtien. Ensimmäinen palkkaturvalaki tuli Suomessa voimaan tammikuussa 1974. Laki uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 1998. Viimeisin muutos palkkaturvalakiin tuli voimaan 1.1.2010 ja se koski nimenomaan palkkaturvan väärinkäytösten estämistä – pitkään jatkunutta palkatta työskentelyä. Näiden vuosien ja vuosikymmenten väliin mahtuu monta palkkaturvapäätöstä, muutoksenhakua ja lakiuudistusta. Valtio on tarjonnut jo pitkän aikaa palkkaturvan turvaksi niille työntekijöille, joiden palkka on jäänyt saamatta työnantajan maksukyvyttömyydestä johtuen. Siellä missä on tarjolla taloudellista etua, on aina myös olemassa niitä, jotka yrittävät hyötyä siitä vilpillisesti. Siitä johtuen palkkaturvalaki on pyritty säätämään sellaiseksi, että väärinkäyttöyritykset pystyttäisiin torjumaan mahdollisimman tehokkaasti.

1.1 Työn tarkoitus

Tämän työn tarkoituksena on tulkita voimassa olevaa lainsäädäntöä ja selvittää, minkälaisia väärinkäyttöyrityksiä lainsäätäjät on pyrkinyt estämään. Voimassaolevan lainsäädännön sisällön lisäksi aion työssäni selvittää, minkälaisia väärinkäyttötapauksia Pirkanmaan ELY-keskuksessa on ilmennyt. Työssä tutkitaan sitä, minkälaisilla keinoilla ihmiset ovat yrittäneet huijata itselleen palkkaturvaa ja miten palkkaturvalain 8 §:ää on sovellettu väärinkäyttöyritysten estämiseksi. Tutkimuskysymyksiä on tehtävän asettelu kannalta järkevää asettaa kaksi:

1. Millaisia palkkaturvan väärinkäyttöyrityksiä lainsäätäjät on halunnut estää?
2. Mitä palkkaturvalain 8 §:n kohtaa/kohtia on sovellettu eniten Pirkanmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksessa ja miten ko. lainkohtia on päätösten perusteluissa sovellettu?

Opinnäytetyön aihe ja tarkoitus muodostuivat työlähtöisistä intresseistä. Tämän opinnäytetyön tekijällä on yli vuoden kokemus palkkaturvan valmistelevista tehtävistä, joten aiheen valinta oli itsestään selvä. Väärinkäytösten estäminen on yksi ehdottomasti palkkaturvan mielenkiintoisimmista osa-alueista, joten se vaikutti aiheen rajaamiseen.

1.2 Tutkimustapa ja lähdeaineisto

Koska tämä opinnäytetyö on pääasiassa lainopillinen, pyritään siinä oikeusdogmaattisin keinoin selvittämään, mikä on voimassa oleva lain sisältö käsiteltävässä tutkimusongelmassa. Lainopilla pyritään vastaamaan kysymykseen, ”kuinka ratkaisua tehdessä tulisi toimia voimassa olevan oikeusnormiston mukaisesti”. Lainoppi on siis yleistettyinä sääntöjen eli pykälien tutkimista ja niiden tulkintaa. Toinen lainopin keskeinen tehtävä on systematisoida eli selkeyttää voimassa olevaa lakia. Systematisoinnilla pyritään jäsentämään voimassa olevia käsitteitä ja helpottamaan niiden tulkintaa.¹ Työssä on lainopillisen tutkimuksen lisäksi myös empiirinen osa. Työn empiirisessä osassa pyritään selvittämään, millaisia väärinkäytösyriä palkkaturvaviranomaiset todella kohtaavat². Samassa yhteydessä pyritään saamaan selville, miten lakia on näissä väärinkäytösyriksissä onnistuttu soveltamaan hallinnollisessa päätöksenteossa.

Tieteellisen työn sisällön on perustuttava useampaan kuin yhteen lähteeseen. Koska työ on lainopillinen, ovat voimassa olevat ja muut säädökset työn tärkeimpiä oikeuslähteitä.³ Palkkaturvaa koskevaa oikeuskirjallisuutta ei ole saatavilla, joten työssä käytetään lähteinä pääasiassa palkkaturvalakia (866/1998) ja lain esitöitä eli hallituksen esityksiä. Lisäksi käytän lähteenä 1980- ja 1990-luvuilla laadittuja työvoimapolitiittisia ohjeita/mietintöjä koskien palkkaturvaa. Näitä lähteitä käytän kriittisesti huomioiden lain muutokset, jotka ovat tulleet voimaan kyseisten muistioiden julkaisemisen jälkeen. Huomautettakoon kuitenkin, että palkkaturvalain kokonaisuudistuksessakin uudistettiin pääasiassa lain rakennetta ja kirjoitusasua. Suuria muutoksia lain sisältöön ei tehty.⁴

Oikeuskirjallisuuden puuttuessa haastattelen tutkimustani varten Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen palkkaturvalakimiestä Tero Nousiaista. Nousiainen on toiminut palkkaturvalakimiehenä useita vuosia ja tehnyt työtä mm. lakiuudistusten parissa. Hänellä on vahva ammattitaito palkkaturvaan liittyen. Nousiaisen haastattelu tuo työlleni paljon lisäarvoa ja syvyyttä. Nousiaisen haastattelun suurin painoarvo on palkkaturvalain 8 §:n sisällön selvittämisessä: mitä lain suppeasti kirjoitetuilla pykälillä tosiasiasia on tarkoitettu?

¹ Husa, Mutanen & Pohjalainen 2008, 19-20

² Empiirinen tutkimus. Jyväskylän yliopisto. 2013

³ Husa ym. 2008, 32-33

⁴ HE 104/1998 vp., 8

Pirkanmaan ELY-keskuksen hallintokäytäntöä tutkitaan siellä tehtyjen palkkaturvapäätösten avulla. Palkkaturvapäätökset ovat salassa pidettäviä asiakirjoja (laki viranomaisen julkisuudesta 24 §). Koska palkkaturvapäätökset ovat salassa pidettäviä asiakirjoja, ei päätöksissä esiintyvien asianosaisten nimiä ja muita tietoja julkaista tässä opinnäytetyössä. Siksi tässä työssä esiintyvät esimerkit päätösten perusteluista on muokattu siten, etteivät ne vastaa mitään tiettyä palkkaturvapäätöstä.

1.3 Työn rakenne

Työn alussa selvitetään, mitä palkkaturvajärjestelmä tarkoittaa, ja minkälaisia edellytyksiä ja rajoituksia palkkaturvaa saamiseen liittyy. Palkkaturvaa hakeminen ja sen saaminen on hallinnollista menettelyä, ja niinpä työn kolmannessa pääkappaleessa esitellään palkkaturvaprosessi pääpiirteissään. Yleisen tiedon ja prosessin esittely on olennaista, jotta lukijan olisi helpompi ymmärtää väärinkäytön estämisen keinoja ja niiden soveltamista käytännössä.

Kun palkkaturvajärjestelmä ja siihen liittyvä prosessi on selitetty, lukijalla on riittävät perustiedot palkkaturvasta voidakseen ymmärtää siihen liittyviä väärinkäytösyhtymiä ja niiden estämistä. Työn neljännessä pääkappaleessa perehdytään tulkitsemaan palkkaturvavain 8 §:n sisältöä: millaisia väärinkäytösyhtymiä lainsäätäjät on halunnut estää? Työn viidennessä kappaleessa tutkitaan Pirkanmaan ELY-keskuksessa tehtyjä palkkaturvapäätöksiä, jotka on hylätty väärinkäytöksen estämisen perusteella. Tutkimusaineiston avulla selvitetään, minkälaisia tapauksia Pirkanmaan ELY-keskuksen palkkaturvaviranomainen on kohdannut ja miten lakia on sovellettu käytännössä.

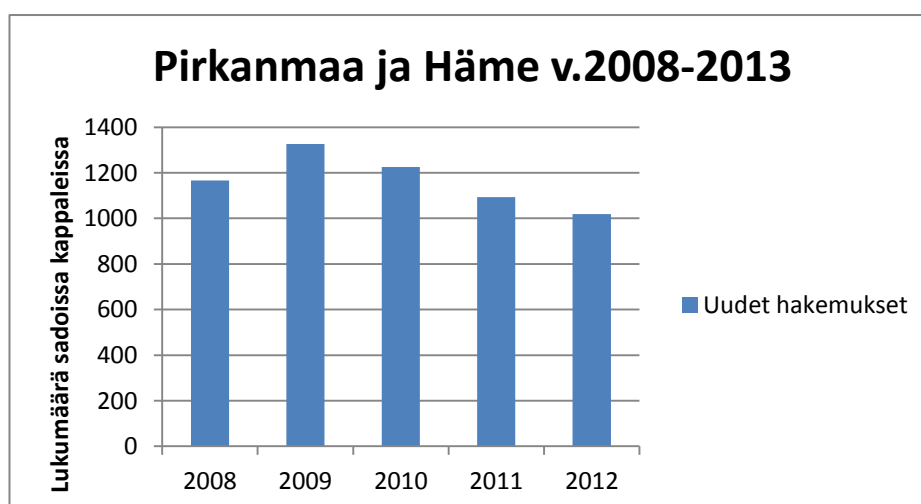
Tämä opinnäytetyö päättyy pohdintaan ja johtopäätöksiin, jossa työn tulokset nivotaan yhteen ja niitä tutkitaan kriittisesti. Tämän työn luettuaan lukija tietää, että palkkaturvajärjestelmä on olemassa, miten tulee toimia hakeakseen palkkaturvaa ja millaisia väärinkäytösyhtymiä on osunut Pirkanmaan ELY-keskukseen.

2 PALKKATURVAJÄRJESTELMÄ

Palkkaturvalain (1998/866) 1 §:n mukaan ”Palkkaturvalain tarkoituksena on turvata työntekijän työsuhteesta johtuvien saatavien maksaminen työnantajan maksukyvyttömyyden varalta”. Tiivistetysti se tarkoittaa sitä, että jos palkanmaksun laiminlyönti johtuu nimenomaan työnantajan maksuongelmista, on työntekijällä oikeus saada valtion varoista saamatta jäänyt palkkansa palkkaturvana. Laki asettaa palkkaturvan maksamiselle tiettyjä ehtoja ja rajoituksia, joista kerrotaan edempänä.

2.1 Yleistä

Palkkaturva vaatii valtiolta paljon resursseja niin rahallisesti kuin työpanoksenakin. Pirkanmaalla ratkaistaan sekä Pirkanmaan että Hämeen alueen palkkaturvahakemukset. Esimerkiksi vuonna 2010 palkkaturvaa maksettiin pelkästään Pirkanmaalla 7,3 miljoonaa euroa. Keskimäärin Pirkanmaalla maksetaan palkkaturvaa vuodessa n. 5 miljoonaa euroa.⁵ Alla olevassa kaaviosta näkee Pirkanmaan ja Hämeen alueella vireille tulleiden palkkaturvahakemusten määrän vuosina 2010-2012. Uusia hakemuksia on tullut vielä vuonna 2009 hieman enemmän, ja sittemmin vauhti on hieman hiipunut. Palkkaturvasioita ratkaisee Pirkanmaan ELY-keskuksessa neljä esittelijää⁶. Siihen nähden satojen hakemusten ja päätösten määrä aiheuttaa paljon työtä palkkaturvaviranomaiselle.



KUVIO 1. Uusien palkkaturvahakemusten määrä (Tilastoyhteenvetoraportti 01.01.2010-31.12.2013)

⁵ Nousiainen 2013a

⁶ Esittelijä on lakimies tai muu asiantuntija, joka tekee asiassa ratkaisuehdotuksen

2.2 Lainsäädäntö ja sen kehitys

Palkkaturva on tullut osaksi Suomen oikeusjärjestelmää vuonna 1973. Hallitus on tällöin esityksessään todennut, että on erittäin tärkeätä suojata työntekijän työsuhteesta johtuneen palkan saaminen sellaisissa tapauksissa, joissa työnantaja on ajautunut konkurssiin tai on muutoin maksukyvytön. Tätä hallitus on perustellut sillä, että vuoden 1966 etuoikeusasemamuutoksen jälkeen palkan saaminen yrityksen konkurssista on entistä vaikeampaa. Hallitus on myös katsonut, että työntekijöiden turvaa saada palkkansa maksukyvyttömyystilanteissa on pidetty liian vähäisenä kaikissa Pohjoismaissa.⁷

Pohjoismaiden neuvoston istunnossa vuonna 1971 päätettiin yksimielisesti ryhtyä toimiin työntekijöiden palkkasaatavien turvaamiseksi eli jonkinlaisen takuujärjestelmän luomiseksi. Suomessa tätä menettelyä ehdotettiin palkkaturvaksi. Hallituksen esityksestä 9/1973 säädettiin ensimmäinen palkkaturvalaki 649/1973. Se tuli voimaan 1.1.1974. (Palkkaturvalaki 649/1973 19 §.)

Vuonna 1998 hallitus halusi tehdä vuoden 1973 palkkaturvalakiin kokonaisuudistuksen. Tätä uudistushalua lisäsi osaltaan myös vuonna 1980 voimaan tullut Neuvoston direktiivi, jonka tarkoituksena oli yhtenäistää jäsenmaiden palkkaturvamenettelyä⁸. Lakiuudistusta perusteltiin pääasiassa siten, että säännösten rakenne ja kieli olisi hyvä uudistaa. Laista haluttiin tehdä selkeämpi ja johdonmukaisempi esimerkiksi lisäämällä pykäliin otsikot. Lain sisällön oli tarkoitus pysyä pääosin muuttumattomana. Tärkeimmät muutokset koskivat valtion asemaa palkkaturvan muutoksenhakuun liittyvässä oikeudenkäynnissä, sekä palkkaturvan vanhentumisaikaa.⁹ Yksi muutos haluttiin tehdä nimenomaan väärinkäytösten estämistä koskevaan pykälään. Siitä haluttiin tehdä tarkempi ja siihen lisättiin kohtia, jotta lain soveltaminen tulisi entistä selkeämmäksi.¹⁰ Hallituksen esitys nro 104/1998 säädettiin palkkaturvalaiksi 866/1998. Se tuli voimaan 1.1.1999 kumoten edellisen palkkaturvalain vuodelta 1973 (Palkkaturvalaki 866/1998, 33 §). Kyseinen laki on edelleen voimassa, ja sitä täydentää valtioneuvoston asetus palkkaturvasta (22.12.2009/1276), joka on tullut voimaan 1.1.2010.

⁷ HE 9/1973 vp., 1; HE= hallituksen esitys

⁸ Neuvoston direktiivi 80/987/ETY

⁹ HE 104/1998 vp., 10

¹⁰ Nousiainen 2013a

2.3 Viranomaiset

Suomessa palkkaturvan toimeenpanosta vastaava viranomainen on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (myöhemmin ELY-keskus). ELY-keskuksilla on kolme vastuualuetta, joista nimi ELY-keskus koostuu. Nämä vastuualueet ovat:

- elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri
- liikenne ja infrastruktuuri
- ympäristö ja luonnonvarat.¹¹

ELY-keskukset vastaavat alueellisista kehittämis- ja toimeenpanotehtävistä (Laki elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista 897/2009 2 §). ELY-keskukset ovat valtion viranomaisia, jotka toimivat alueellisesti. Erilaisia kehittämistehtäviä voi olla esimerkiksi työvoimakoulutus tai yritysten kehittämisspalvelut. Yrityksille järjestetään mm. koulutusta alkaen toimitusjohtajien tehtävän hoitamisesta maksuvaikeuksista selviämiseen. Toimeenpanotehtäviin kuuluu esimerkiksi maanteiden kunnossapito.¹²

Palkkaturva sijoittuu ELY-keskuksessa E-vastuualueelle eli elinkeinovastuualueelle. Muita saman vastuualueen palveluita ja tehtäviä ovat mm. työvoimapolitiittisen aikuis-koulutuksen suunnittelu, TE-toimistojen ohjaus sekä yritysten neuvonta. Elinkeinovastuualueen tehtävänä on kehittää ja tukea alueen elinvoimaisuutta. Pirkanmaan ELY-keskuksessa hoidetaan sekä Pirkanmaan että Hämeen alueen palkkaturva-asiat¹³.

2.4 Palkkaturvan saamisen edellytykset

Palkkaturva on eräänlainen valtion takausjärjestelmä. Valtion ylläpitämä palkkaturvajärjestelmä turvaa työntekijän saatavat vain niissä tilanteissa, joissa palkanmaksu on estynyt maksukyvyttömyydestä johtuen. (Palkkaturvalaki 2 luku). Koska tällaiset säännöt koskevat palkkaturvan saamista, ne täytyy eritellä sitä koskevassa laissa. Palkkaturvalain (866/1998) toinen luku käsittelee palkkaturvan saamisen edellytyksiä.

¹¹ Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus, 2013

¹² Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus, 2013

¹³ Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista, 2§ ja 7 §

Palkkaturvalailla on tietty soveltamisalansa. Työntekijällä on oikeus palkkaturvaan silloin, kun työ on tehty Suomessa tai ulkomailla suomalaisen työnantajan palveluksessa. Toiseksi mainitussa edellytyksessä on ehtona myös se, että työntekijällä tulee tällöin olla kotipaikka Suomessa. Suomessa tehty työ ei kuitenkaan kuulu palkkaturvalain soveltamisalaan, mikäli sen on tehnyt ulkomaalaiselle työnantajalle tilapäisesti Suomeen tullut henkilö. (Palkkaturvalaki 2§.) Kokemukseni mukaan palkkaturvaa maksetaan yllättävän usein Baltiasta, erityisesti Virossa Suomeen tulleille työntekijöille.

2.4.1 Työsuhde

Työsopimuslain (2001/55) mukainen työsuhde on yksi ehdoton vaatimus sille, että saatava voidaan maksaa työntekijälle palkkaturvana (Palkkaturvalaki 4 §). Palkkaturvana voidaan maksaa vain sellaisia saatavia, jotka työnantajan kuuluisi työntekijälleen maksaa, mikäli ei olisi maksukyvytön.

Palkkaturvana voidaan maksaa työsuhteesta johtuvaa saatavaa työntekijälle. Palkkaturvalain 4 §:n mukaan työsuhde määritetään työsopimuslaissa (26.1.2001/55). Työsopimuslaki määrittää työsuhteen seuraavalla tavalla: työsuhteessa työntekijä sitoutuu sopimuksen mukaan tekemään työtä työnantajalle tämän johdon ja valvonnan alaisena. Työsuhteen neljä olennaista tunnusmerkkiä ovat:

- sopimus
- työn tekeminen
- vastikkeellisuus eli palkka
- direktio, eli työskentely työnantajan johdon ja valvonnan alaisena.¹⁴

Näiden kaikkien tunnusmerkkien on oltava yhtä aikaa olemassa, jotta työsuhde on lain mukainen työsuhde. Nämä työsuhteen perustunnusmerkit ovat muotoutuneet edellä mainitunlaisiksi pitkään jatkuneen oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden kautta. Sopimuksella työntekijä ja työnantaja sopivat työn tekemisestä. Työtä on tehtävä työnantajan lukuun, ja siitä on oltava välitöntä hyötyä työnantajalle. Tästä nimenomaisesti työnantajalle tehdystä työstä työnantaja maksaa työntekijälle vastiketta eli palkkaa.

¹⁴ Tiitinen & Kröger 2008, 7

Viimeisenä mainittu direktio-oikeus tarkoittaa sitä, että työnantajalla on oikeus osoittaa työntekijälle, mitä hänen pitää tehdä, ja myös valvoa työn tekemistä.¹⁵

Työsuhde on olemassa esimerkiksi silloin, kun työntekijä A sopii suullisesti X Oy:n kanssa tekevänsä yrityksessä täysipäiväisesti työtä. A:n työtehtäviin kuuluu siivous- ja korjaustehtävät. Työnantajalla on direktio-oikeutensa mukaisesti valta sanoa A:lle, että hänen tulee siivota tiistaisin halli ja korjata hajonneita työkaluja torstaisin. A saa palkkaa 1500 €/kk ja palkka maksetaan hänelle aina kuukauden viimeisenä päivänä. Kyseessä on työsuhde.

Työsuhde ei ole kyseessä esimerkiksi silloin, kun palkkaturvaa hakee osakeyhtiön toimitusjohtaja, avoimen yhtiön yhtiömies tai kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies. Myöskään yksityinen elinkeinonharjoittaja ei kuulu palkkaturvan piiriin. On myös mahdollista, että sellainen henkilö, joka on käyttänyt muulla perusteella määräysvaltaa yrityksessä, katsotaan kuuluvaksi palkkaturvalain soveltamisalueen ulkopuolelle.¹⁶ Kun esittelijä tutkii palkkaturvan edellytyksien ja työsuhteen tunnusmerkkien täyttymistä, hän käyttää kokonaisharkintaa. Tavallista epäselvemmissä tilanteissa apuna voi käyttää esimerkiksi työttömyysturvalain (1290/2002) määritelmiä. Myös yrittäjän eläkelakia (1272/2006) voi käyttää käänteisesti apuna työsuhteen tunnusmerkistöä harkittaessa.¹⁷

2.4.2 Työnantajan maksukyvyttömyys

On selvää, että työnantaja on palkkaturvalainkin kannalta maksukyvytön, mikäli se on asetettu käräjäoikeuden päätöksellä konkurssiin (Palkkaturvalaki 6.1,1 §). Konkurssissa olevan yrityksen kaikki päätäntävalta on siirtynyt pesänhoitajalle. (Konkurssilaki 3:1). Palkkaturvalain tarkoittama maksukyvyttömyys voi tulla kyseeseen muissakin kuin ainoastaan konkurssitilanteissa. Työnantaja voidaan konkurssin lisäksi todeta maksukyvyttömäksi mm. seuraavanlaisissa tilanteissa:

- työnantaja ei pysty maksamaan ulosotossa olevia velkojaan,
- työnantaja on laiminlyönyt sille kuuluvien maksujen suorittamisen (ennakonpidätykset ja muut työnantajamaksut kuten työeläkevakuutus),

¹⁵ Tiitinen & Kröger 2008, 9-14

¹⁶ Nousiainen 2013a

¹⁷ Nousiainen 2013a

- työnantajaa ei tavoiteta ollenkaan, tai se on lopettanut toimintansa eikä sen varoista pystytä maksamaan saatavaa,
- maksukyvyttömyys on muulla tavoin selvästi ELY-keskuksen virkamiesten todettavissa. (Palkkaturvalaki 6 §.)

Palkkaturvaviranomaisella on oikeus saada virka-apua sekä ulosottoviranomaiselta että verottajalta¹⁸. Näin voidaan varmistua työnantajan todellisesta maksukykytilanteesta. Yleensä ei siis riitä, että työnantaja vannoo olevansa maksukyvytön. On kuitenkin mahdollista, että työnantaja voidaan todeta maksukyvyttömäksi esim. kirjanpitäjän ja työnantajan vapaamuotoisen selvityksen sekä näiden toimittaman muun selvityksen perusteella. Tällöin maksukyvyttömyys todettaisiin nimenomaan Palkkaturvalain 6.1,5 §:n mukaan: ”muulla tavoin selkeästi maksukyvyttömäksi todettavissa”.¹⁹

2.4.3 Hakemuksen määräaika

Palkkaturvalain mukaan palkkaturvaa on haettava kolmen kuukauden kuluessa palkkasaatavan tms. erääntymisestä. Tämä määräaika on ehdoton. Mikäli hakemukseen merkittyyä saatavia ei ole haettu ajoissa, ei niitä voida palkkaturvana maksaa. (Palkkaturvalaki 5 §.) Palkkaturvalain mukainen määräajan umpeutuminen katkeaa siitä, kun hakemus saapuu ELY-keskukseen tai työvoima- ja elinkeinotoimistoon.

Kolmen kuukauden määräaika lasketaan saatavan eräpäivästä. Kuitenkin jos haettava saatava on esim. työsopimuslakiin tai sopimukseen perustuva vahingonkorvaus, ei sillä ole varsinaista eräpäivää. Tällöin kolmen kuukauden määräaika lasketaan tuomion lainvoimaiseksi tulosta. (Palkkaturvalaki 5 §). Tällainen vahingonkorvaus voisi olla esimerkiksi laittomaan irtisanomiseen tai syrjintään perustuva korvaus²⁰. Työsuhteessa normaalit saatavat eräännyvät yleensä palkanmaksukausittain. Lopputili taas eräännyy, kun työsuhde päättyy.²¹ Palkanmaksukausi on tyypillisesti kaksi viikkoa, tai kuukausi. Kuukausipalkka maksetaan kuukausittain, ja tuntipalkkalaisille palkka on maksettava vähintään kaksi kertaa kuussa. (Työsopimuslaki 12 §.) Näiden yleisten käytäntöjen ja säädösten mukaan tutkitaan jokaisen palkkaturvahakemuksen edellytykset.

¹⁸ Valtioneuvoston asetus palkkaturvasta 8 §

¹⁹ Nousiainen 2013a

²⁰ Nousiainen 2013a

²¹ Kairinen 2009, 387-388; Tiitinen & Kröger 2008, 208-212

Esimerkkitapaus: Henkilö X on hakenut palkkaturvana kuukausipalkkojaan tammi- helmi- ja maaliskuulta 2013. Kuukausipalkan eräpäivä on työsopimuksen mukaan aina kuun viimeinen päivä. Henkilö X on jättänyt palkkaturvahakemuksen ELY-keskukseen toukokuun 6 päivä. Näin ollen kolmen kuukauden määräaika on ehtinyt umpeutua tammi- mikuun palkan osalta. Sitä olisi pitänyt hakea viimeistään huhtikuun viimeiseen päivään mennessä. Tämä ei kuitenkaan estä maksamasta X:lle helmi- ja maaliskuun palkkoja palkkaturvana, mikäli lain muut edellytykset täyttyvät.

2.5 Palkkaturvana maksettavat saatavat

Palkkaturvalaissa ei luetella erikseen, millaisia saatavia voidaan palkkaturvana maksaa. Pääsääntö kuitenkin on, että palkkaturvana voidaan maksaa sellaisia saatavia, jotka työnantaja olisi normaalitilanteessa velvollinen maksamaan. (Palkkaturvalaki 4 §.)

Seuraavaksi on lueteltu saatavia, joita ovat lain mukaan perusteeltaan maksettavissa:

- varsinainen palkka (kuukausi-, tunti-, urakka- tai provisiopalkka)
- lomapalkka ja -korvaus
- lomaltapaluuraha ja lomaraha
- työajan lyhennyskorvaus (pekkaspäivät)
- irtisanomisajan palkka
- odotusajan palkka
- työkalu- ja matkakorvaus
- päivärahat
- työsuhteeseen perustuva vahingonkorvaus
- työaikapankkisaatava.

Tämä luettelo ei kuitenkaan ole ehdoton vaan myös muita kuin siinä mainittuja saatavia voidaan palkkaturvana maksaa. Jokaisen hakemuksen kohdalla haetut saatavat, niiden peruste ja määrä tutkitaan tapauskohtaisesti. Palkkaturvana maksettavien saatavien suuri kirjo johtuu lähinnä eri alojen työehtosopimuksista²².

Kokemukseni mukaan palkkaturvana haetaan yleisimmin varsinaisia palkkoja, kuten kuukausipalkkaa tai tuntiperusteista palkkaa. Myös lomakorvaukset ovat usein jääneet

²² Nousiainen 2013a; Palkkaturvana maksettavat saatavat. ELY-keskus. 2013

saamatta, joten niitäkin haetaan paljon. Odotusajan palkkaa haetaan lähes poikkeuksetta. Sitä on mahdollista saada niiltä päiviltä, kun on joutunut palkkaansa odottamaan. Odotusajan palkkaa on mahdollista saada enintään kuudelta päivältä (Työsopimuslaki 14 §). Lakimies Nousiainen (2013a) oli kanssani samaa mieltä tyypillisesti palkkaturvana haettavista saatavista. Hänen mukaansa myös työajanlyhennyskorvauksia eli pekaspäiviä sekä verottomien kustannusten korvauksia haetaan paljon. Verovapaat korvaukset tarkoittavat esim. matkakustannuksia ja päivärahoja²³.

2.6 Palkkaturvan rajoitukset

Palkkaturvalaissa on säännökset siitä, miten palkkaturvan maksamista rajoitetaan. Palkkaturvaa voidaan pitää samankaltaisena menettelynä kuin yksityishenkilön takausvelvoitetta. Valtion takaamisvelvoitetta on kuitenkin rajattu huomattavasti verrattuna tavallisen takaajan asemaan. Valtion takausvelvollisuutta palkkaturvan maksajana on rajoitettu mm. ajallisin ja määrällisin ehdoin.²⁴

Palkkaturvalle on asetettu enimmäismäärä, mikä on 15 200 € yhdelle työntekijälle koskien samalle työnantajalle tehtyä työtä (Palkkaturvalaki 9 §). Työntekijä voi siis periaatteessa saada enemmänkin palkkaturvaa, jos saatavat kohdistuvat useampaan työnantajaan. Aikaisemmin palkkaturvan enimmäismäärästä on säädetty asetuksella, mutta vuonna 2001 enimmäismäärä otettiin suoraa lakiin. (Palkkaturvalaki 9 §). 15 200 €:n raja tulee täyteen vaikka hakemusten välillä olisi useita vuosia, mikäli hakemus koskee samaa työnantajaa. Jos A:lle on maksettu palkkaturvaa vuonna 2004 yhteensä 10 000€, hän voi samaa työnantajaa koskevalla hakemuksella saada enää maksimissaan 5200€, vaikka hakemusten välillä olisi kymmenenkin vuotta.²⁵

Odotusajan palkka on yksi niistä saatavista, mitä hyvin usein palkkaturvana haetaan, ja myös maksetaan. Myös odotusajan palkkaan liittyy kuitenkin rajoitus palkkaturvalain 9 §:n mukaan. Vaikka työsopimuslaissa sanotaan, että odotusajan palkkaa voi saada enintään kuudelta päivältä (TSL 2:14 §)²⁶, sitä ei voida maksaa palkkaturvana enemmän, kuin mitä varsinainen haettu saatava on (Palkkaturvalaki 9 §). Tämä tarkoittaa sitä, että

²³ Verohallinnon päätös verovapaista matkakustannusten korvauksista vuonna 2013

²⁴ Heikkilä 1993, 1

²⁵ Nousiainen 2013a

²⁶ TSL= työsopimuslaki 26.1.2001/55

odotusajan palkkaa ei voida maksaa enempää, kuin palkkaturvana maksetaan niitä saatavia, joista odotusajan palkan maksuvelvollisuus on aiheutunut. Aikaisemmin palkkaturvalaissa ei ollut tällaista sääntöä, jolloin mahdollisuutena oli, että maksettavaksi tullut odotusajan palkka oli kohtuuttoman suuri. Laki mahdollisti tällöin sen, että esimerkiksi henkilö A hakee palkkaturvana saamatta jäänyttä päivärahaa 36 € + odotusajan palkka. Odotusajan palkka oli tällaisessa tapauksessa moninkertainen varsinaiseen haettuun saatavaan nähden. Tilanne oli valtion kannalta kohtuuton, ja siksi lakia muutettiin.²⁷

Palkkaturvalakiin sisältyy myös harkinnanvaraisia rajoituksia. Nämä liittyvät palkkaturvan väärinkäytösten estämiseen. Palkkaturvaviranomainen voi hylätä hakemuksen esimerkiksi silloin, kun selvittäessä käy ilmi, että palkkaturvaa on haettu väärinkäyttötarkoituksessa. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen esim. silloin, kun työntekijä ja työnantaja ovat sopineet sellaisista työehdoista, mihin työnantaja ei todennäköisesti suostuisi, mikäli olisi oikeasti maksukykyinen. Hylkääminen harkinnanvaraisin perusteluin voi tulla kysymykseen myös esim. silloin, kun katsotaan, että työntekijä on jatkanut palkatta työskentelyä pitkään, vaikka hänen on täytynyt jo tietää työnantajansa maksukyvyttömyydestä. Väärinkäytösten estämiseen perehdytään työn neljännessä ja viidennessä kappaleessa.

²⁷ Nousiainen 2013a

3 PALKKATURVA HALLINNOLLISENA PROSESSINA

Tässä kappaleessa lukijalle selvitetään, mitä kaikkia vaiheita ja toimenpiteitä palkkaturva-asian käsittelyyn kuuluu. Prosessin kuvaaminen on tärkeätä, sillä siinä selvitetään koko hakemuksen käsittelyn ajan, toteutuvatko laissa mainitut edellytykset palkkaturvan saamiselle vai eivät. Palkkaturvan ns. yksiselitteiset ehdot ja mahdolliset väärinkäytön yritykset selvitetään palkkaturvaproessin aikana²⁸. Palkkaturvan yksiselitteisiä ehtoja ovat esim. työnantajan maksukyvyttömyys ja se, että hakija on ollut työsuhteessa työnantajaan. Hakemisprosessi on hallinnollista menettelyä, jonka aikana viranomaisen on selvitettävä asian tosiasiallinen tausta, kuultava asianomaista ja annettava perusteltu päätös²⁹.

3.1 Palkkaturvan hakeminen

Täytetty palkkaturvahakemus tulee toimittaa ELY-keskukseen tai työ- ja elinkeinotoimistoon eli TE-toimistoon (Palkkaturvalaki 10 §). Hakemusta ei ole välttämätön toimittaa nimenomaiseen toimivaltaiseen viranomaiseen (ELY-keskus), vaan sen voi jättää esimerkiksi lähimpään TE-toimistoon. Hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen mukaisesti viranomainen toimittaa palkkaturvahakemuksen oikeaan viranomaiseen.

Yksityishenkilö voi hakea palkkaturvaa itse, mutta myös työntekijäliitto voidaan valtuuttaa hakemaan saatavia (Palkkaturvalaki 10.2 §). Jos yksityishenkilö siirtää palkkaturva-asiansa hoitamisen liitolle, tulee liiton tällöin asiamiehenä toimiessaan toimittaa palkkaturvaviranomaiselle valtakirja, kuten hallintolain 12 §:ssä säädetään. Myös konkurssipesä voi hakea palkkaturvasaatavia työntekijöiden lukuun (palkkaturvalaki 10.1 §).

Valtioneuvoston palkkaturva-asetuksessa on tarkempi säädös siitä, miten palkkaturvaa kuuluu hakea. Palkkaturvahakemus on tehtävä nimenomaiselle lomakkeelle, jonka työ- ja elinkeinoministeriö vahvistaa (Valtioneuvoston asetus palkkaturvasta 1 §). Hakemuslomakkeessa yksilöidään hakijan ja työnantajan tiedot sekä eritellään haetut saatavat

²⁸ Nousiainen 2013a

²⁹ Kulla 2008, 191-191, 220, 223

palkanmaksukausittain. Palkat tulee hakea bruttomääräisinä. Hakemuksessa tulee ilmoittaa myös työsuhteen alkamis- ja loppumispäivämäärä tai se, jos työsuhde jatkuu edelleen. Hakemus tulee päivätä ja allekirjoittaa.³⁰ Palkkaturva-asetuksessa säädetään, että hakemuksia on oltava työ- ja elinkeinotoimistoissa saatavilla maksutta³¹. Hakemuksessa pyydetään toimittamaan myös olennaiset liitteet, kuten esimerkiksi palkkatodistus/laskelma. Kokemukseni mukaan tämä kuitenkin ei onnistu läheskään aina. Palkkaturvahakemukset ovat valitettavan huonosti täytettyjä ja tärkeät liitteet puuttuvat hyvin usein. Usein on kuse myös siitä, että hakijat eivät ole saaneet työnantajaltaan kaikkia tarpeellisia asiakirjoja. Tämä hankaloittaa paljon asian tutkimista ja selvittämistä³².

3.2 Hakemuksen vireille tulo ja mahdollinen täydentäminen

Hallintolain 20 §:n mukaan asia tulee vireille silloin, kun se saapuu toimivaltaiseen viranomaiseen. Palkkaturvalaissa todetaan, että toimivaltainen viranomainen määräytyy työnantajan kotipaikan mukaan (palkkaturvalaki 11 §). Tällöin toimivaltaiseksi viranomaiseksi määräytyy sen alueen ELY-keskus, jonka toimialueella työnantajan kotipaikka on, tai minkä alueen käräjäoikeudessa yritys on asetettu konkurssiin (palkkaturvalaki 11 §). Esimerkiksi vaikka X Oy:n kotipaikka on kaupparekisterissä Tuusula, mutta se asetetaan konkurssiin Pirkanmaan käräjäoikeudessa, on toimivaltainen viranomainen tällöin Pirkanmaan ELY-keskus eikä Uudenmaan ELY-keskus.

Vireilletulopäivämäärällä on palkkaturvahakemuksen päätöksenteon kannalta suuri merkitys. Se määrittää, onko palkkaturvaa haettu ajoissa eli kolmen kuukauden määräajassa. Käytännön kokemus on opettanut minulle, että vireilletulopäivämäärä on ehdoton: sen vuoksi jokaiseen hakemukseen merkitään se päivämäärä, jolloin se on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen. Palkkaturvalain mukainen määräaika on ehto palkkaturvan saamiselle.

Vireille tullutta palkkaturvahakemusta voidaan myöhemmin täydentää³³. Tämä käytäntö parantaa palkkaturvahakijan oikeusturvaa, koska määräaikavaatimus on ehdoton. Palkkaturvahakemuksen täydentäminen on myös viranomaisen etu, sillä palkkaturvahana

³¹ Valtioneuvoston palkkaturva-asetus 1.2 §

³² Nousiainen 2013a

³³ Kairinen 2009, 390

haettujen saatavien peruste ja määrä on saatava selville hallinnollisessa menettelyssä. Täydennyspyynnöllä on Nousiaisen (2013a) mukaan erityisen suuri merkitys väärinkäytöstenkin estämisen kannalta nykytilanteessa, jossa palkkaturvan käsittelyajat ovat hyvin pitkät (n. 6 kk). Palkkaturvapäätöstä ei voida hylätä, mikäli hakijalle ei ole annettu mahdollisuutta täydentää hakemustaan. Tämä siis tilanteissa, joissa hakemus on puutteellisesti täytetty. Viranomaisen näkökulmasta katsottuna täydennyspyyntö on oleellinen osa palkkaturva-asian selvittämistä.³⁴

On siis tärkeätä, että hakemuksen saa jätettyä ajoissa, vaikka sen tiedot olisivat vielä epätäydelliset. Täydennystä vaativia puutteita voi olla esimerkiksi työsopimuksen ja/tai palkkalaskelmien puuttuminen. Joskus ELY-keskukseen tulee myös sellaisia hakemuksia, joihin ei ole täytetty mitään saatavia. Täydennyspyynnöllä hakijaa pyydetään määräajassa täydentämään puutteellista palkkaturvahakemusta. Täydennystä pyydetään kirjallisesti hakijalta, ja siinä eritellään ne kohdat, joihin viranomainen haluaa tarkempaa tietoa. Täydennyksen antamiselle on varattu aikaa 14 vuorokautta. Täydennyspyynnössä huomautetaan myös, että hakemus saatetaan joutua hylkäämään selvittämättömänä, mikäli siihen ei vastata ajoissa.³⁵

3.3 Työnantajan ja palkkaturvahakijan kuuleminen

Hallintomenettelyyn kuuluu yleisesti asianosaisen kuuleminen. Palkkaturvalaissa viitataankin hallintolakiin ja todetaan, että kuuleminen toteutetaan, kuten hallintolain 34 §:ssä säädetään (palkkaturvalaki 12 §). Palkkaturvalain mukaan työnantajalle ja työntekijälle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Laissa on vielä tarkennettu sitä, että takaisinmaksuvelvollisuuden syntymiseksi kuuleminen on osoitettava avoimessa yhtiössä kaikille yhtiömiehille ja kommandiittiyhtiössä nimenomaan vastuunalaiselle yhtiömiehelle. (palkkaturvalaki 12.1 §.)

Palkkaturvalain mukaisessa kuulemisessa asianosaiselle tulee varata tilaisuus lausua mielipiteensä kyseessä olevasta asiasta, ja antaa selitys siinä esitettyihin vaatimuksiin (hallintolaki 34 §). Palkkaturvahakemukseen liittyvässä kuulemisessa käytetään Pirkanmaan ELY-keskuksessa valmiiksi laadittua pohjaa, josta tärkeät seikat tulevat esille:

³⁴ Nousiainen 2013a

³⁵ LIITE 2

kuten se, että pitää vastata määräajassa ja että valtion varoista maksettuihin saataviin syntyy maksuhetkellä regressio- eli takaisinperintäoikeus³⁶.

Kuten täydennyspyyntökin, myös kuuleminen on hallintolain mukaisen velvollisuuden lisäksi viranomaiselle eduksi. Päätös voidaan tehdä vain, mikäli työnantajalle on varattu tilaisuus lausua mielipiteensä. Selvityspyyntö ja siihen tuleva vastaus, ja toisaalta myös passiivisena pysyminen, ovat olennainen osa selvitystyötä. Nämä ovat niitä keinoja, joilla palkkaturvaviranomainen voi asiaa selvittää.³⁷ Nimenomaan väärinkäytösten esittämisen kohdalla työnantajan kuulemisella on suuri merkitys. Jo kuulemiskirjeessä tehdään selväksi, että maksetut saatavat peritään työnantajalta takaisin valtiolle. Tämä aiheuttanee työnantajalle intressin selvittää, onko sitä kohtaan tehty palkkaturvahakemus aiheellinen vai ei. Työnantajalla luulisi olevan jo pelkästään takaisinmaksuvelvollisuuden vuoksi halua lausua asiasta, mikäli se ei pidä paikkaansa. Työntekijän vilpillisesti tekemä palkkaturvayritys voidaan siis havaita jo tässä vaiheessa, mikäli työnantaja vastaa hänelle osoitettuun selvityspyyntöön.

Hallintolaki asettaa määräyksen selvittää asiaa riittävästi, joten palkkaturvaviranomaisen pitää hankkia asiassa riittävät tiedot ja selvitykset (hallintolaki 31 §). Käytännön palkkaturvamenettelyyn on muodostunut sellainen tapa, että työnantajan tai työnantajan edustajan (konkurssipesän hoitaja) kiistäessä haetut saatavat kokonaan tai osittain, hakijalle varataan mahdollisuus vastaselvityksen antamiseen³⁸. Tällöin hakija saa esittää oman näkemyksestä ja mielipiteensä siitä, mitä työnantaja on hänen hakemuksestaan lausunut. Vastaselvityksen antamiselle annetaan tavanomaisesti 14 vuorokauden vastausaika. Hallintolain mukaan vastausajan pitää asia huomioon ottaen olla kohtuullinen (hallintolaki 33 §).

Jos hakijan laatimassa vastaselvityksessä tulee ilmi jokin uusi olennaisesti päätöksentekoon vaikuttava tieto, asia voidaan lähettää vielä uudelleen työnantajalle lausuttavaksi. Tällainen olennainen tieto voisi olla esimerkiksi se, että työntekijä näyttää hakemansa saatavan toteen palkkalaskelmalla. Tällainen tieto on merkittävä, jos työnantaja on lausunnossaan esim. yrittänyt väittää, ettei työsuhdetta ole ollut olemassa.

³⁶ LIITE 3

³⁷ Nousiainen 2013a

³⁸ Nousiainen 2013a

3.4 Palkkaturva-asian ratkaiseminen

Edellä kerrotuilla palkkaturvaprosessin vaiheilla – täydennyspyynnöllä, kuulemisella ja vastaselityspyynnöllä – on tehty tärkeä pohjustus asian ratkaisemisen kannalta. Esittelijä aloittaa oman selvitystyönsä tutustumalla ensiksi käytettävissä olevaan aineistoon: hakemukseen, sen liitteisiin, työnantajan lausuntoon ja mahdollisesti vielä hakijan vastauslausuntoon. Esittelijä tekee kartoituksen siitä, minkälaisen selvyyden asiasta saa käytössä olevilla materiaaleilla. Toinen tärkeä selvitys alkuvaiheessa on se, että mitä työehtosopimusta kyseiseen työsuhteeseen sovelletaan.³⁹

Jos esittelijä ei saa haetun saatavan perustetta ja määrää sekä muita lain edellyttämiä ehtoja selvityksi niillä tiedoilla mitä hänellä on, soittaa hän yleensä hakijalle/työnantajalle/palkanlaskijalle. Jos samaa työnantajaa kohtaan on monta palkkaturvahakijaa, hakemusten tietojen vertailu voi helpottaa esittelijän työtä.⁴⁰

Nousiaisen (2013a) mukaan haasteelliseksi esittelijän työn tekee se, että hakijat eivät yleensä tiedä mitä saatavia heiltä on jäänyt saamatta, eivätkä he myöskään osaa laskea niitä itse. Hakijat eivät siis tarkalleen tiedä, mitä ja kuinka paljon he voisivat palkkaturvana hakea. Asioiden selvittäminen on tällöin vaikeata. Nousiainen (2013a) mainitsee toiseksi haasteelliseksi seikaksi sen, ettei työnantajalta löydy kirjanpitoa. Niinkin käy yllättävän usein. Tällöin työnantajan tai sen konkurssipesän on mahdoton lausua asiassa mitään faktoja.

3.5 Palkkaturvapäätös ja sen maksaminen

Palkkaturvalain 14 §:n mukaan hakemuksesta on annettava kirjallinen päätös, joka on perusteltava, kuten hallintolain 45 §:ssä säädetään. Perusteluissa pitää mainita ne asiat ja tehdyt selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun. Myös sovelletut oikeusohjeet tulee ilmoittaa päätöksen perusteluissa (hallintolaki 45.1 §). Hallintolaissa on mainittu tapauksia, joissa päätöksen perustelut voidaan jättää kertomatta. Yksi näistä on tärkeä yleinen etu, joka edellyttää päätöksen välitöntä antamista. Nousiaisen mukaan tällaista tilannetta ei hänen uransa aikana ole tullut eteen.

³⁹ Nousiainen 2013a

⁴⁰ Nousiainen 2013a

Esimerkki palkkaturvapäätöksen perustelusta:

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jälj. ELY-keskus) on todennut työnantajan palkkaturvain tarkoittamalla tavalla maksukyvyttömäksi.

Palkkaturvain 5 §:n mukaan saatavia on haettava kolmen kuukauden kuluessa niiden erääntymisestä. Hakija on hakenut työsuhteensa ajalta 03.3.2010-31.3.2010 lomakorvausta ja lomarahaa yhteensä 2361,05 euroa. Lomanmääräytymisvuonna 1.4.2009-31.3.2010 hakijalle on voinut kertyä enintään 2 kesälomapäivää. Hakemuksen tietojen mukaan kyseiseltä ajalta kertyneen lomakorvauksen määrä on 93,58 euroa. Vuosilomalain 20 §:n mukaisesti vuosilomasta 24 arkipäivää on sijoitettava lomakaudelle (kesäloma). Muu osa lomasta (talviloma) on annettava viimeistään seuraavan lomakauden alkuun mennessä. Vuosilomalain 4 §:n mukaan lomakausi on 2.5.-30.9 välinen ajanjakso. Kyseinen lomakorvaus osuus on edellä mainitun mukaisesti erääntynyt viimeistään 30.9.2010 mennessä. Siten ELY-keskus hylkää haetun lomakorvauksen ajanjaksolta 3.3.-31.3.2010 kertyneeltä osin (93,58 euroa) vanhentuneena.

Edellä oleva esimerkki on hyvä malli hallintolain edellyttämästä perustelusta, josta hakija voi ymmärtää, miksi hänen asiansa on ratkaistu juuri siten, kuin se on ratkaistu. Nimenomaan väärinkäytön estämistä koskevaa säätelyä on selkeytetty, jotta hakija hylätyin päätöksen saadessaan voi ymmärtää ja hyväksyä siihen käytetyt perustelut. Nousiainen (2013a) painottaa perusteluvollisuuden merkitystä. Vaikka yleisellä tasolla palkkaturvana maksettavat summat eivät ole kovin suuria, ne ovat yksittäisen ihmisen – palkkaturvahakijan kannalta merkityksellisiä asioita. Kun päätös on hylkäävä, perusteluvollisuuden merkitys korostuu.⁴¹

Kun valtio maksaa hakijalle palkkaturvaa, siirtyy valtiolle oikeus saatavan takaisinperimiseen työnantajalta (palkkaturvain 16 §). Palkkaturvana maksetun saatavan takaisinperinnästä pitää olla tieto palkkaturvapäätöksessä⁴². Työntekijän ei tarvitse huolehtia hänelle maksetun palkkaturvasaatavan takaisinperinnästä. Pirkanmaan ELY-keskuksessa hyväksytyihin päätöksiin lisätään ”maksuvelvollisuus” niminen teksti, josta tarvittavat maksuvelvollisuuteen ja saatavan takaisinperintään liittyvät tiedot löytyvät⁴³. Työttömyysvakuutusrahasto maksaa valtiolle vuosittain takaisin sen euromääräisen erotuksen, mitä ei saada perittyä työntajilta takaisin (palkkaturvain 31 §)⁴⁴.

⁴¹ Nousiainen 2013a

⁴² Kairinen 2009, 390

⁴³ LIITE 4

⁴⁴ Kairinen 2009, 390

3.6 Muutoksenhakukeinot

Palkkaturvapäätöksen antaminen on hallinnollista menettelyä. Asianomaisilla pitää olla oikeusturvansa vuoksi mahdollisuus hakea päätökseen muutosta. Yhtenä muutoksenhakutienä on hallintovalituksen tekeminen työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan (palkkaturvalaki 21, 22 ja 26 §). Muut muutoksenhakukeinot etenevät siviiliprosessin kautta, eli kanteella käräjäoikeuteen.⁴⁵ Siihen, mistä muutosta kuuluu hakea, vaikuttaa hylkäävän palkkaturvapäätöksen syy eli perustelu. Myös työnantajalla, jota kohtaan päätös on annettu, on mahdollista hakea päätökseen muutosta. Työnantajan muutoksenhakutie on takaisinsaantikanne, joka tehdään käräjäoikeuteen (palkkaturvalaki 27 §.)

Tässä opinnäytetyössä pääpaino on väärinkäytösten estämisellä, joissa muutoksenhakukeinona on hallintovalituksen tekeminen työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan. Tästä syystä tekstissä käsitellään ainoastaan hallintovalitusta. Muut muutoksenhakukeinot on rajattu tämän työn ulkopuolelle. Esimerkkeinä voidaan kertoa, että työnantajan riitauttamasta hakemuksesta nostetaan kanne käräjäoikeudessa työnantajaa vastaan, kun taas selvittämättömänä hylätystä päätöksestä nostetaan kanne valtiota vastaan.

3.6.1 Hallintovalitus

Jos palkkaturvapäätöstä ei hylätä edellä kerrotuilla perusteilla palkkaturvalain 21 ja 22 §:ien mukaisesti riitaisena tai perusteettomana, tulee hakemus hylätä perustuen lain 26 §:ään. Hallintovalitus eli pykälä 26 tulee sovellettavaksi esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa palkkaturvapäätös on hylätty vanhentuneena, eli sitä ei ole haettu kolmen kuukauden määräajassa. Toisena esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa päätös hylätään siksi, ettei hakijan työskentelyä yritykseen olla voitu katsoa työsopimuslain kannalta työsuhteeksi.⁴⁶ Jos palkkaturvapäätös hylätään väärinkäytösten estämistä säätelevällä pykälällä, muutoksenhakutienä on myös tällöin valitus työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan.⁴⁷

⁴⁵ Nousiainen 2013a

⁴⁶ KKO:1997:38; KKO= korkein oikeus (tuomioistuin)

⁴⁷ Nousiainen 2013a

Jos muutoksenhakukeinona on hallintovalitustie, tulee valitus tehdä ELY-keskukseen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. ELY-keskus antaa asiassa oman lausuntonsa, ja lähettää viipymättä hakijan valituskirjelmän, oman lausuntonsa ja muut asiassa kertyneet oleelliset asiakirjat työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan. (palkkaturvalaki 26. 1§.) Jos hakija tai ELY-keskus ei ole tyytyväinen työttömyysturvanmuutoksenhakulautakunnan päätöksen, voi siihen hakea muutosta vakuutusosoikeudelta. Vakuutusosoikeus on ylin muutoksenhakuelin, jonka päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla.⁴⁸ Hallintolainkäyttölaissa määritellään ne periaatteet, miten muutosta saa hakea (palkkaturvalaki 26. 2 §.)

⁴⁸ Vakuutusosoikeus – Erityistuomioistuin, 2013

4 VÄÄRINKÄYTYSTEN ESTÄMISEN KÄSITE

Tässä kappaleessa lukijalle selviää, millaisissa tapauksissa lainsäädännöllä pyritään estämään palkkaturvan väärinkäyttäminen. Kappaleen tarkoituksena on avata suppeasti kirjoitetun säännöksen sisältö eli tulkita lain sisältöä. Tekstissä seuraavaksi esiteltävillä palkkaturvan väärinkäytösten estämistä säätelevillä lainkohdilla pyritään estämään valtion takaamaan palkkaturvajärjestelmän vilpillinen käyttö. Mitä palkkaturvalain 8 §:n kohdilla tarkoitetaan? Millaisia väärinkäyttöyrityksiä sillä halutaan estää?

4.1 Yleistä väärinkäytöksistä

Hallitus painottaa esityksessään, että väärinkäytösten estämiseen liittyvä harkintavalta on mahdollista ainoastaan perustellusta syystä⁴⁹. Selkokielellä sanottuna tämä tarkoittaa sitä, että jos tilanne on vähänkin epävarma, väärinkäytön estämistä koskevia säädöksiä ei sovelleta. Jos näyttöä tai perusteita ei yksinkertaisesti ole riittävästi, tulee mieluummin jättää soveltamatta 8 §:ää.⁵⁰

Palkkaturvana maksettavien saatavien määrää ja oikeellisuutta ei ole aina helppo selvittää. Työnantajaa kuullaan asiasta, ja ilmoitetaan, että maksetut saatavat peritään työnantajalta takaisin. Tämä lisää työnantajan intressiä vastata asiaan ja omalta osaltaan estää perusteettomien saatavien maksaminen palkkaturvana. Kuitenkin työnantaja saattaa olla itse vilpillisessä mielessä – *mala fides* , tai pysyä passiivisena, jolloin hakijan mahdollisen vilpin selvittäminen jää yksin palkkaturvaviranomaisen tehtäväksi. Hyvin usein työnantajan tilanne on maksukyvyttömyydestä johtuen sellainen, ettei heillä ole enää intressiä antaa asiassa lausuntoa. Nousiainen (2013a) mukaan vain osa väärinkäytöksistä pystytään havaitsemaan ja moni tapaus menee ohi silmien. ”Järjestelmän hinta on se, ettei kaikkia väärinkäytön yrityksiä voida estää: niitä ei ole mahdollista tutkia riittävästi”.⁵¹

⁴⁹ HE 104/1998 vp., 15

⁵⁰ Nousiainen 2013a

⁵¹ Nousiainen 2013a

4.1.1 Palkkaturvalain 8 §:n kehitys

Palkkaturvajärjestelmän väärinkäytöksiä pyrittiin estämään jo ensimmäisellä, vuodelta 1973 peräisin olevalla lailla. Palkkaturvalaki (649/1973) mahdollisti esim. palkkaturvan määrän rajoittamisen ja sen epäämisen, mikäli työnantaja ei ollut maksanut käytännössä lainkaan palkkoja edellisen vuoden aikana. Laki mahdollisti palkkaturvan hylkäämisen myös tilanteissa, joissa palkkaturvaa haettiin samaa toistuvasti samaa työnantajaa koskien. (palkkaturvalaki 649/1973 2 §, 12 §.)

Palkkaturvalain kokonaisuudistuksessa väärinkäytöstä estävät pykälät yhdistettiin samaan 8 §:ään asian selkeyttämiseksi. Lakiin lisättiin myös uusia kohtia, sillä hallintokäytäntö oli selkeyttänyt laissa olevia puutteita⁵². Vuoden 1998 uudistuksessa väärinkäytön estämistä tehostamaan otettiin pykälä, jolla voidaan kohtuullistaa työn laatuun nähden kohtuuttomia saatavia (palkkaturvalaki 866/1998 8.1 § 2 kohta). Vuonna 2010 lain 8 §:ää selkeytettiin vielä siten, että siihen otettiin oma kohtansa koskien sellaisia tapauksia, joissa työntekijä oli jatkanut palkatta työskentelyä liian pitkään⁵³.

4.2 Sopimus tai järjestely palkkaturvan saamiseksi

”Työntekijän saatava perustuu sopimukseen tai järjestelyyn, joka on ilmeisesti tehty palkkaturvan saamiseksi;” (palkkaturvalaki 12.1,1 §).

Sopimusta tai järjestelyä koskevaa pykälää muokattiin uuteen palkkaturvalakiin 866/1998. Tämä johtui siitä, että edellisen lain oikeuskäytännössä oli huomattu, että palkkaturvan saamiseksi toteutetun järjestelyn voi toteuttaa myös työntekijä yksinään. Sopimus taas tarvitsee aina kaksi osapuolta. Nykyisessä laissa tällaiseksi menettelyksi katsotun toiminnan ei enää tarvitse olla sopimukseen rinnastettavissa, toisin kuin vuoden 1973 laissa⁵⁴.

Tämä väärinkäytösten estämistä säätelevän pykälän ykköskohta on Nousiaisen (2013a) mukaan ns. ”yleiskohta”. Sitä voidaan soveltaa monenlaisiin tilanteisiin ja tapauksiin:

⁵² HE 104/1998 vp., 13-14

⁵³ Nousiainen 2013a; HE 219/2009 vp., 1-2

⁵⁴ HE 104/1998 vp., 13-14

hallintokäytännöstä löytyy paljon erilaisia tapauksia. Valituksissa vedotaan usein siihen, ettei kyseessä ole ollut ”sopimus tai järjestely”. Tästä syystä vuonna 2010 erotettiin omaksi kohdaksi pitkään jatkunut palkatta työskentely. Nousiaisen (2013a) mukaan sopimusta tai järjestelyä on vaikea konkreettisesti erottaa toisistaan. Tässä työssä ne esitellään kuitenkin erikseen kirjoitusteknisistä syistä.

4.2.1 Sopimus palkkaturvan saamiseksi

Palkkaturvahakemus tulee hylätä siltä osin, kun se perustuu sopimukseen tai järjestelyyn palkkaturvan vilpilliseksi saamiseksi. Palkkaturvan saamiseksi tehty sopimus on kyseessä sellaisessa tilanteessa, jossa työnantaja ei olisi maksukykyisenä sitoutunut kyseiseen sopimukseen. Tällainen sopimus voi saatavan perusteen ja määrän lisäksi koskea myös erääntymisaikaa.⁵⁵ Epäilykset heräävät herkästi, jos hakija A hakee syyskuussa 2013 joulukuun 2012 saatavia, joissa työopimuksen mukaan olisi eräpäivä vasta heinäkuussa 2013. Työntekijä ja työnantaja eivät voi palkkaturvaviranomaista sitovasti sopia palkanmaksun eräpäivästä⁵⁶.

Vaikka tämä palkkaturvalain 8 §:n 1. kohta onkin ns. ”yleispykälä”, voidaan perustapauksena kuitenkin pitää sellaista tilannetta, jossa haetaan saatavia, joiden maksamiseen työnantaja ei olisi maksukykyisenä suostunut/sitoutunut. Nousiaisen (2013a) mukaan tyypillinen tilanne voisi olla sellainen, että työnantaja potee huonoa omatuntoa siitä, ettei ole pystynyt maksamaan palkkoja, tai ei pysty enää maksamaan niitä tulevaisuudessa. Yrityksen toiminta voi olla loppumassa, eikä sitoumuksilla tällöin enää ole työnantajalle välttämättä merkitystä. Työnantaja saattaa ajatella omantunnon tuskissaan, että annetaan työntekijälle vähän ylimääräistä.⁵⁷

Esimerkkinä mainittakoon myös tapaus, jossa yhtiön taloudellisen tilanteen selvittämiseksi annetun toimeksiannon nimeäminen työsuhteeksi katsottiin tehdyn siinä tarkoituksessa, että saatavat maksettaisiin palkkaturvajärjestelmästä. Päätös hylättiin väärinkäy-

⁵⁵ HE 104/1998 vp., 14

⁵⁶ Nousiainen 2013a

⁵⁷ Nousiainen 2013a

tösten estämisen perusteella palkkaturvain (649/1973) 2 a §:n perusteella.⁵⁸ Nykyisin kyseinen lainkohta on 8.1,1 §.

4.2.2 Järjestely palkkaturvan saamiseksi

Jos kyseessä ei ole työnantajan ja työntekijän keskenään nimenomaisesti solmima tai konkludenttisesti syntynyt sopimus palkkaturvan saamiseksi, voi kyseeseen tulla järjestely palkkaturvan saamiseksi.⁵⁹ Kuten on jo mainittu, lakia uudistettiin siten, että myös työntekijän yksinään toteuttama järjestely on palkkaturvan väärinkäyttöä, ja se voidaan lain nojalla estää. Nimenomaan työnantajan passiivisuus voi vaikuttaa siihen, että työntekijän onnistuu yrittää järjestelyä palkkaturvan saamiseksi. Työntekijä voi onnistua esimerkiksi saamaan yksipuolisen tuomion työnantajaa vastaan, jos tämä pysyy passiivisena haastehakemuksen tiedoksiannon jälkeen. Tällöin palkkaturvaviranomainen voi harkintansa mukaan soveltaa lain 8 §:ää, mikäli katsoo, että tuomion perusteella hakijalle maksettaisiin muuten aiheettomasti palkkaturvaa.⁶⁰ Mielestäni tämä nykyinen säädös on aiheellinen ja toimiva, sillä käytännössä melko usein käy niin, ettei työnantaja vastaa kuulemispyyntöön mitään. Tällöin esittelijä joutuu ilman työnantajan myötävaikutusta selvittämään asian.

Esimerkkinä Nousiainen kertoi seuraavanlaisen tapauksen, joka koskee harmaata taloutta palkkaturvan väärinkäyttöyrityksen lisäksi: työntekijä oli tehnyt töitä ”pimeästi”, ja palkat olivat sittemmin jääneet saamatta. Palkkaturvapäätös oli hylätty lain 8.1,1 §:n nojalla: sopimus tai järjestely. Hakija vetosi siihen, ettei kyseessä ole ollut sopimus – hän ei ollut sopinut pimeään työn teosta nimenomaan siksi, että saisi palkkaturvaa. Periaate on kuitenkin se, että työntekijän oikeus palkkaturvaan ei ole yhtä laaja kuin työntekijän oikeus saada työstä johtuvat saatavansa työnantajalta. Jotta saatavia voitaisiin maksaa palkkaturvana, tulee työsuhteen olla paitsi yksityisoikeudellisesti pätevä, myös oikeudellisesti moitteeton.⁶¹ Tämä tilanne voidaan nähdä siten, että työntekijä on salannut työsuhteensa saadakseen itselleen hetkellisesti enemmän etua, mutta palkanmaksun myöhästyessä valtion takaama järjestelmä kyllä kelpaisi. Olisi väärin, että vilpillisestä työsuhteesta johtuvia saatavia voitaisiin myöhemmin maksaa valtion varoista.

⁵⁸ KHO: 2161/4/93, KHO=korkein hallinto-oikeus

⁵⁹ Konkludeettinen eli hiljainen sopimus, joka syntynyt molempien myöntymisellä

⁶⁰ HE 104/1998 vp., 14

⁶¹ Nousiainen 2013a

4.3 Saatavan ilmeinen epäsuhte tehtyyn työhön nähden

”Palkkaturvana haettu saatava on ilmeisessä epäsuhteessa siihen, mitä tehtyyn työhön ja muihin olosuhteisiin nähden voidaan pitää kohtuullisena;” (palkkaturvalaki 9.1,2 §).

Tämä palkkaturvalain 8.1 §:n toinen kohta on niin sanottu uusi kohta palkkaturvalaissa, se ei sisällynyt vuoden 1973 lakiin. Hallitus katsoi esityksessään, että kyseinen säädös helpottaisi olennaisesti palkkaturvan väärinkäytön estämistä. Tämän lainkohdan ideana on se, ettei kohtuuttoman suurta etuutta tarvitse maksaa palkkaturvan hakijalle. Ko. pykälän tarvetta on perusteltu mm. sillä, ettei konkurssisäännönkään (31/1868) mukaan palkkaa tarvitse maksaa konkurssipesästä, mikäli se on selvässä epäsuhteessa siihen, mitä kyseessä olevasta työstä normaalisti maksetaan.⁶² Nykyään konkurssisääntö on kumottu, ja konkurssia säätelee konkurssilaki (20.2.2004/120), jonka 4 §:n sisältö on sama kuin vuoden 1968 konkurssisäännön sisältö.

Käytännössä tilanne, jossa palkkaturvalain 8.1,2 §:ää sovelletaan, voi tulla kysymykseen muun muassa silloin, kun yrityksen varoja siirretään velkojen ulottumattomiin, esimerkiksi maksamalla näennäisesti perheenjäsenille kohtuuttoman suurta palkkaa. Hallintokäytäntö on myös osoittanut sen, että tähän tarkoitukseen käytetään muitakin henkilöitä kuin ainoastaan perheenjäseniä. Tätä säädöstä tulee soveltaa vain silloin, kun on ilmeisen selvää, että palkkaturvana haettu saatava on räikeässä epäsuhteessa siihen, mitä kyseessä olevasta työstä yleensä maksetaan.⁶³

Räikeä epäsuhte arvioidaan ja tulkitaan aina tapauskohtaisesti⁶⁴. Kun tällaista epäsuhte arvioidaan selvitettyä oikeutta palkkaturvaan, tulee esittelijän ottaa huomioon samalle henkilölle aikaisemmin maksettu palkka, työsuhteen kesto ja työn vaativuus. Näiden seikkojen lisäksi haettua saatavaa tulee verrata paikkakunnalla samanarvoisesta työstä yleisesti maksettuun palkkaan.⁶⁵

Haetut saatavat ovat ilmeisessä epäsuhteessa tehtyyn työhön nähden esimerkiksi silloin, kun yrityksen toimitusjohtajan vaimo on tehnyt toimitustöitä, ja työsuhteen mukaan maksettu palkka on ollut 5000€ kuukaudessa. Jos tarkastellaan muiden työntekijöiden

⁶² HE 104/1998 vp., 14

⁶³ HE 104/1998 vp., 14

⁶⁴ Nousiainen 2013a

⁶⁵ HE 104/1998 vp., 14

palkkoja ja yrityksen maksukykytilannetta, voidaan helposti havaita tällainen räikeä epäkohta. Palkkaturvaviranomaisella on periaatteessa mahdollisuus suhteuttaa haettu saatava esim. 2500€:oon tai hylätä hakemus kokonaan.⁶⁶

4.4 Toistuva palkkaturvahakemus koskien samaa työnantajaa

”Työntekijä hakee toistuvasti palkkaturvana samaan työnantajaan kohdistuvia saata-
via;”(palkkaturvalaki 8.1,3 §).

Aikaisemmassa palkkaturvalaissa (649/1973) oli jo säädös siitä, että palkkaturvaa voi-
daan harkinnanvaraisesti rajoittaa silloin, kun haettu saatava koskee samaa työnantajaa.
Samaksi työnantajaksi katsottiin työnantaja, jonka maksamatta jätettyjä saata-
via on ai-
emmin maksettu valtion varoista palkkaturvana. Viranomaisen harkintavaltaa rajoitti
kuitenkin se, että työ oli pitänyt tehdä samalle työnantajalle kolmen vuoden sisällä.
(palkkaturvalaki 649/1973, 12 §) Nykyisessä laissa tämän pykälän sisältö on väärinkäy-
töksien estämisestä koskevassa 8§:ssä ja siitä on poistettu kolmen vuoden ajallinen rajoi-
tus (palkkaturvalaki 8.1,3 §). Tämä muutos antaa palkkaturvaviranomaiselle enemmän
harkintavaltaa väärinkäytösten estämisen suhteen.

Palkkaturvalaissa on tarkennettu 8.1 §:n kolmannessa kohdassa määritelmää ”sama
työnantaja”. Jotta väärinkäytösten estäminen olisi mahdollisimman tehokasta, samana
työnantajana pidetään lain mukaan myös sellaista yritystä, jolla on omistuksen, sopi-
muksen tai muun vastaavanlaisen järjestyksen perusteella määräysvalta seuraavissa ta-
pauksissa:

- aikaisemmalla työnantajalla
- sellaisella henkilöllä tai henkilöillä jotka ovat aikaisempaan työnantajaan nähden
läheisiä, esim. puoliso, oma lapsi tai puolison lapsi. (takaisinsaannista konkurs-
sipesään annettu laki 785/1991 3 §)
- tai jos määräysvalta on edellä mainituissa tapauksissa tarkoitetuilla henkilöillä
yhdessä (palkkaturvalaki 8.3 §).

⁶⁶ Nousiainen 2013a

Edellä mainittujen ehtojen lisäksi pitää ottaa huomioon, että hakemusten on oltava toistuvia. Hallituksen esityksessä katsotaan, että hakemista ei voida katsoa toistuvaksi vielä toisen hakemuksen kohdalla⁶⁷. Palkkaturvalaissa säädetään erityisesti myös hakijoiden oikeudesta saada ennalta tieto, mikäli heidän hakemaansa palkkaturvaa tullaan rajoittamaan, tai se tullaan kokonaan hylkäämään sillä perusteella, että kyseessä on toistuva hakemus samaa työnantajaa kohtaan (Palkkaturvalaki 8.3 §.)

Lakimies Tero Nousiainen (2013a) mukaan tämä nimenomainen pykälä on soveltamisen kannalta hieman hankala. Hän mainitsi esimerkkinä tilanteen, jossa joku hakee aina kahden viikon välein saamatta jäänyttä palkkaansa, kun taas toinen hakee kerralla esim. 3 kk ajalta saamatta jääneet palkat. On vaikeahkoa suhteuttaa ja tulkita tämän pykälän tarkoitusta. Päätös hylätään mieluummin jollain muulla väärinkäytön estämistä koskevan pykälän nojalla. Mainittakoon, että Nousiainen kertoi tapauksesta, jossa hakija teki yhteensä yhdeksän palkkaturvahakemusta samaa työnantajaa kohtaan. Silloin kyseisen pykälän soveltaminen oli yksiselitteistä.⁶⁸

4.5 Pitkään jatkunut palkatta työskentely

”Työntekijä on jatkanut työsuhteessa vielä senkin jälkeen, kun hänen on täytynyt tietää, ettei työnantaja kykene suoriutumaan palkanmaksustaan.” (Palkkaturvalaki 8.1,4 §).

Pitkään jatkunut palkatta työskentely on varsin uusi kohta palkkaturvalain 8 §:ssä. Se tuli voimaan 1. tammikuuta 2010. Hallitus katsoi aiheelliseksi tämän säädöksen lisäämisen lakiin, sillä palkkaturvajärjestelmän tarkoituksena ei ole se, että työntekijä voi jatkaa työntekoaan maksukyvyttömässä yrityksessä niin sanotusti palkkaturvan lukuun. Työntekijällä on oikeus irtisanoa itsensä, mikäli työnantaja toistuvasti laiminlyö palkanmaksuvelvoitteen. Tämä tosiasia tukee sitä, ettei työskentelyä saa jatkaa taloudellisen riskin tilanteessa palkkaturvaa silmällä pitäen. Aikaisemmin tällä perusteella hylätyt hakemukset on perusteltu 8.1 §:n 1. kohdan perusteella: sopimus tai järjestely. Hakijat eivät kuitenkaan ole mieltäneet pitkään palkatta työskentelyä sopimukseksi, joten lain

⁶⁷ HE 104/1998 vp., 14; Nousiainen 2013

⁶⁸ Nousiainen 2013a

selkeyden ja toisaalta valitusten vähenemistä silmällä pitäen tämä kohta erotettiin omaksi, 4. kohdaksi palkkaturvalain 8 §:ään.⁶⁹

Pitkään jatkunut palkatta työskentely voidaan palkkaturvalain kannalta nähdä yhtenä väärinkäytön yrityksen muotona. Tämä oletamus johtuu siitä, että työntekijä on jatkanut työskentelyä tietäen palkkaturvan maksavan hänelle kuuluvat saatavat. Työntekijä ei saa jatkaa palkatta työskentelyä pitkään, sillä tällöin hän voi menettää oikeutensa palkkaturvan saamiseen. Palkkaturvan 8.1 §:n neljännen kohdan mukaan palkkaturva voidaan evätä sellaisessa tilanteessa, jossa työntekijän on täytynyt tietää ja ymmärtää, ettei työnantaja pysty maksamaan palkkoja, mutta on silti jatkanut työskentelyä yrityksessä.⁷⁰

Hallintokäytännön mukaan palkkaturvaviranomainen on hyväksynyt keskimäärin n. kolmen kuukauden palkatta työskentelyn, jos työnantajan maksukyvyttömyys ei ole ennen sitä ollut työntekijän tiedossa.⁷¹ Tähän ns. ”kolmen kuukauden sääntöön” liittyy myös se seikka, että tapaus ei saa vaikuttaa väärinkäytön yritykseltä, vaan hakija on vilpittömässä mielessä – *bona fide*. Hallitus katsoi myös, että työntekijän on täytynyt tietää ja ymmärtää työnantajan olevan maksukyvytön, mikäli palkanmaksussa on ollut vaikeuksia jonkin aikaa, ja sitten se on loppunut kokonaan. Palkkaturvaviranomaiset ovat aikaisemmassa hallintomenettelyllisessä käytännössään edellyttäneet, että työntekijä irtisanoo itsensä, jos palkat jäävät pitkältä ajalta saamatta. Rahasaatavan määrää ei saa tarpeettomasti kasvattaa.⁷²

4.6 Palkkaturvana maksettavan määrän harkinta

”Maksettava palkkaturva voidaan perustellusta syystä myös rajoittaa määrään, jonka työnantaja on maksanut työntekijälle vuoden kuluessa ennen palkkaturvahakemuksen jättämistä työsuhteesta johtuvina saatavina.” (palkkaturvalaki 8.2 §).

Väärinkäytösten estämistä koskevassa lain 8 §:ssä on erillinen kohta, joka koskee palkkaturvana maksettavan määrän rajoittamista. Aikaisemmassa palkkaturvalaissa (649/1973) oli säädös, jonka mukaan palkkaturvana tuli maksaa vähintään kaksi kertaa

⁶⁹ HE 219 vp., 2; Nousiainen 2013a

⁷⁰ HE 219/2009 vp., 2

⁷¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, C-201/01, 2003

⁷² HE 219 vp., 2

se määrä, joka työntekijälle oli maksettu vuoden kuluessa ennen palkkaturvan maksamista. (Palkkaturvalaki 649/1973 2 §). Edellytyksenä oli tietysti se, että muut palkkaturvan ehdot täyttyivät, eikä ollut syytä epäillä väärinkäytöstä. Uutta lakia säädettäessä katsottiin kuitenkin, että hallintokäytännön perusteella tämä säädös ei ollut riittävän tehokas väärinkäytösten estämisessä: mitä enemmän työnantaja oli maksanut vuoden kuluessa palkkaa, sitä enemmän viranomaisen harkintavalta kaventui. Tästä syystä säädöstä oli syytä muuttaa.⁷³

Nykyään voimassa olevan palkkaturvalain mukaan palkkaturvan määrä voidaan rajoittaa siihen summaan, mitä työnantaja on vuoden kuluessa ennen hakemuksen jättämistä maksanut. Tämä mahdollistaa sen, ettei palkkaturvana jouduta maksamaan kohtuuttoman suuria summia. Käytännössä tämä tarkoittaa seuraavaa: Henkilö X hakee palkkaturvana 3 kk palkkoja, yhteensä 6000€. Hän on saanut ennakkoa 1000€, mutta sen jälkeen palkkaa ei ole maksettu lainkaan. Palkkaturvalain 8.2 §:n nojalla maksettava summa voidaan rajoittaa minimissään tuohon 1000€:oon. Käytäntö on Nousiaisen (2013a) mukaan muodostunut sellaiseksi, että tämän 8.2 §:n soveltamiskynnys on alhaisempi kuin ykkösmomentin neljällä eri kohdalla.

4.7 Perusteluvelvollisuuden korostuminen

Kuten jo aikaisemminkin on tuotu esiin, perusteluvelvollisuuden merkitys korostuu silloin, kun palkkaturvapäätös on hylkäävä⁷⁴. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Siinä on ilmoitettava, mitkä asiasiedot ja selvitykset ovat vaikuttaneet päätökseen. Myös sovelletut oikeusohjeet eli lait tai asetukset on mainittava.

Kun palkkaturvahakijalle maksetaan juuri se summa mitä hän on hakenutkin, riittää perusteluksi aivan hyvin nykyään käytetty:

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on todennut työnantajan palkkaturvalain tarkoittamalla tavalla maksukyvyttömäksi ja saanut selvitettyä haettujen saatavien perusteen ja määrän.

Jos asiaa mieltii päätöstä koskevan yksityishenkilön kannalta, on helppo ymmärtää, miksi päätöksen perusteleminen on tärkeätä varsinkin silloin, jos päätös on osittain tai kokonaan hylkäävä. Ihminen haluaa ymmärtää, miksi hänen hakemuksensa on hylätty

⁷³ HE 104/1998 vp., 15

⁷⁴ Nousiainen 2013a

ja millä perusteilla. Perustelun täsmällisyydellä on vaikutusta asiakkaan oikeusturvan kannalta, ja toisaalta tarkat perustelut voivat vähentää turhien valitusten määrää. Jos päätös on hyvin perusteltu, on parempi mahdollisuus, että asiakas ymmärtää päätöksen syyt, eikä lähde turhaan hakemaan siihen muutosta. Tällöin kaikilta säästyy vaivaa ja aikaa.

Verrattuna edelliseen esimerkkiin hyväksytyyn päätöksen perusteluista, esitän seuraavaksi väärinkäytösten estämisen perusteella hylätyn päätöksen perustelut. Väärinkäytösten estämisen eli palkkaturvalain 8 §:n perusteella hylättyjen päätösten perustelut ovat yleensä keskimäärin paremmin ja tarkemmin perusteltuja, kuin muilla syin hylätyt päätökset.⁷⁵ Tämä on ymmärrettävää, sillä väärinkäytösten estämisen soveltamiseen ei tule lähteä heppoisin perustein, vain aina ainoastaan erittäin perustellusta syystä. Tällöin pykälän soveltaminen tulee myös perustella tyhjentävästi.

Liitteenä on esimerkki palkkaturvalain 8 §:n nojalla hylätyn päätöksen perusteluista. Perustelut ovat hyvin yksityiskohtaiset, ja pituudeltaan n. 1.5 sivua.⁷⁶

⁷⁵ Nousiainen 2013a

⁷⁶ LIITE 6

5 VÄÄRINKÄYTTÖYRITYKSET PIRKANMAAN ELY-KESKUKSESSA

Pirkanmaan ELY-keskus on perustettu vuonna 2010. Tätä ennen palkkaturvaviranomaisena toimi Työvoima- ja elinkeinokeskus. Työvoima ja elinkeino keskuksen nimi muutettiin myöhemmin Työ- ja elinkeinokeskukseksi.⁷⁷ Palkkaturva-asiat ratkaistaan Pirkanmaan ELY-keskuksen hallintoyksikön oikeudellisessa ryhmässä. Lakimies Nousiainen (2013a) kertoi häntä haastateltaessa, että viranomainen tekee parhaansa löytääkseen kaikki väärinkäyttöyritykset palkkaturvahakemuksesta. Valitettavan moni tapaus pääsee kuitenkin liivahtamaan palkkaturvaviranomaisen valvovan silmän ohitse. Tässä kappaleessa kerrotaan millaista tutkimusaineistoa käytettiin selvitetessä väärinkäyttöyrityksiä Pirkanmaan ELY-keskuksessa, sekä esitellään tutkimustulokset.

5.1 Aineiston kerääminen ja rajaaminen

Aineistona on käytetty, kuten jo edelläkin on mainittu, Pirkanmaan ELY-keskuksen viimeaikaisimpia palkkaturvapäätöksiä. Koska on ollut tarkoitus tutkia lain tämän hetkistä sisältöä ja viimeaikaisia käytäntöjä, on aineisto kokonaisuudessaan rajattu aikavälille 01.01.2010-21.10.2013. Ajallinen rajausta tiivistyi ensimmäisestä alkuperäisestä ajatuksesta. Aluksi oli tarkoitus tutkia vuodesta 2008 eteenpäin tehtyjä päätöksiä, mutta lain muutos vuonna 2010 tarkensi rajausta entisestään. Lopulliseen aineiston rajaamiseen vaikutti kaksi seikkaa: ensinnäkin päätökseen vaikutti se, että vuoden 2010 alusta ko. lain 8 §:ään erotettiin neljäs kohta, joka koskee pitkäaikaisesti palkatta työskenteilyä.⁷⁸ Toiseksi rajaukseen vaikutti myös se, että ELY-keskukset perustettiin 1.1.2010 (laki valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön voimaantulosta 20.11.2009/903 1 §). Edellä mainituista syistä johtuen 1.1.2010 alkaen tehdyt päätökset ovat nimenomaan viimeaikaisinta käytäntöä. Siitä eteenpäin laki on siitä asti pysynyt 8 §:n osalta samana ja päätökset on tehty ELY-keskuksen olemassaolon aikana.

Palkkaturvan väärinkäytöksen perusteella hylättyjä päätöksiä tehtiin Pirkanmaan ja Hämeen alueella 1.1.2010-21.10.2013 välisenä aikana yhteensä 143 kappaletta⁷⁹. Vertailun

⁷⁷ Nousiainen 2013a

⁷⁸ Nousiainen 2013a

⁷⁹ Tilasto rajoitussäännöksistä, 2010-2013

vuoksi todettakoon, että hyväksytyjä päätöksiä tehtiin tuolla aikavälillä yhteensä 3772 kpl.⁸⁰ Laadullinen ja määrällinen tutkimustapa eivät sulje toisiaan pois, vaan täydentävät toisiaan⁸¹. Tästä syystä aineiston valinnan apuna käytettiin ensin palkkaturvapäätöksiä koskevaa tilastotietoa. Näin saatiin kattava yleiskäsitys tutkittavana olevasta aiheesta.

Tässä työssä aineisto on valittu palkkaturvasevellestä apuna käyttäen. Aineisto on määritelty ennalta valittujen ja tutkimusongelmaan soveltuvien periaatteiden mukaisesti⁸². Esimerkiksi riitaisena hylätyt päätökset on karsittu pois, sillä ne eivät liity väärinkäytösten estämiseen. Kaikki 143 kpl 8 §:n perusteella hylättyä päätöstä käytiin silmämääräisesti läpi. Tarkemmin tutkittava aineisto valittiin satunnaisotannalla.

5.2 Tutkimustapa

Edellisessä, työn neljännessä pääkappaleessa avattiin oikeusdogmaattisin keinoin palkkaturvain 8 §:n, väärinkäytösten estämistä koskeva pykälän sisältö. Nyt lukijalla tulisi olla peruskäsitys siitä, miten ja millaisia väärinkäytön mahdollisuuksia lainsäätäjät on halunnut estää. Tämän lisäksi työssä on myös kerrottu, miten palkkaturvaprosessi tavanomaisesti etenee. Tämän kappaleen tarkoituksena on selvittää, millaisia väärinkäyttöryityksiä Pirkanmaan ELY-keskuksen palkkaturvaviranomaiset ovat kohdanneet ja miten lakia on niiden kohdalla sovellettu. Tutkimus oli empiirinen tutkimus, sillä oli tarkoitus selvittää millaisia väärinkäyttöryityksiä todellisessa elämässä kohdataan ja miten lain soveltaminen niihin onnistuu.

Tutkimusmetodinä käytettiin monialaista tutkimusta. Erialaisten aineistojen ja tutkintatapojen yhdistäminen loi parhaat mahdollisuudet luoda perustietoa tutkittavasta asiasta – väärinkäytösten estämisestä.⁸³ Tämän tutkimuksen tarkoitus on ollut nimenomaan luoda perustietoa palkkaturvasta ja sen väärinkäytösten estämisestä. Keskeisimmiksi tutkimustavoiksi nousivat sisällönanalyysi ja aineistolähtöinen analyysi. Aineistoanalyysi tarkoittaa karkeasti yleistettynä sitä, että lakitekstissä esiintyville epämääräisille termeille, esim. ”ilmeinen epäsuhte” pyritään antamaan merkityssisältö. Aineistoanalyysin

⁸⁰ Tilastoyhteenvetoraportti, 2010-2013

⁸¹ Vilkka 2005, 126

⁸² Vilkka 2005, 129

⁸³ Vilkka 2005, 126 ; Eskola & Suoranta 1998, 18

tarkoituksena on myös löytää aineistosta esimerkiksi tyypillinen kertomus.⁸⁴ Aineistoanalyysin tarkoitus on siis yleistäminen. Tällöin lain sisältöä pitää pyrkiä selventämään tulkinnalla. Tulkinta tehdään yleensä kokonaisuutena käyttämällä. Tutkimuksessa käytettiin apuna myös kokoneiden palkkaturvaesittelijöiden mielipiteitä. Heille tehtiin lyhyt kysely väärinkäytöksiin ja niiden huomaamiseen liittyen. Kolme neljästä esittelijästä vastasi kyselyyn sähköpostilla.

5.3 Yleiset tulokset

Palkkaturvan väärinkäyttöä on yritetty myös Pirkanmaalla. Pirkanmaan ELY-keskus vastaa sekä Pirkanmaan että Hämeen alueen palkkaturva-asioista. Tutkittaessa viimeaikaista käytäntöä väärinkäytösten estämisen suhteen on Pirkanmaan ja Hämeen päätöksiä tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena. Niitä ei ollut tarkoituksenmukaista erottaa toisistaan, sillä ne kuuluvat samaan toimialueeseen. Tässä kappaleessa tarkastellaan yleisiä tuloksia, jotka saatiin, kun tutkimusaineisto rajattiin tutkimustehtävää silmällä pitäen. Ennen kuin siirrytään seuraavaan, varsinaiseen tutkimuskappaleeseen, on tarkoituksenmukaista selostaa yleiskatsaus palkkaturvalain 8 §:n nojalla hylätyistä päätöksistä.

5.3.1 Eniten sovelletut lainkohdat

Kuviosta 2 nähdään, että huomattavin osa kaikista 143:sta 8 §:n nojalla hylätystä päätöksestä on perusteltu 8.1 §:n ensimmäisellä kohdalla ”sopimus tai järjestely”. Kyseisellä perusteella on hylätty ko. aikavälillä jopa 57 päätöstä.⁸⁵ Tämä tilastollinen tieto täsmää lakimies Nousiaisen (2013a) näkemykseen siitä, että tuo 8.1 §:n ensimmäinen kohta olisi ns. ”yleiskohta”.

Toiseksi yleisin hylkäämisperuste on ollut pitkään jatkunut palkatta työskentely, eli 8.1 §:n neljäs kohta, joka erotettiin omaksi kohdaksi 1.10.2010. Tätä lainkohtaa on sovellettu 41 kertaa.⁸⁶ Jo pelkästään numeerisen tiedon perusteella voidaan todeta, että pitkään jatkuneen palkatta työskentelemisen omaksi kohdaksi erottaminen tehtiin perustel-

⁸⁴ Villikka 2005, 140

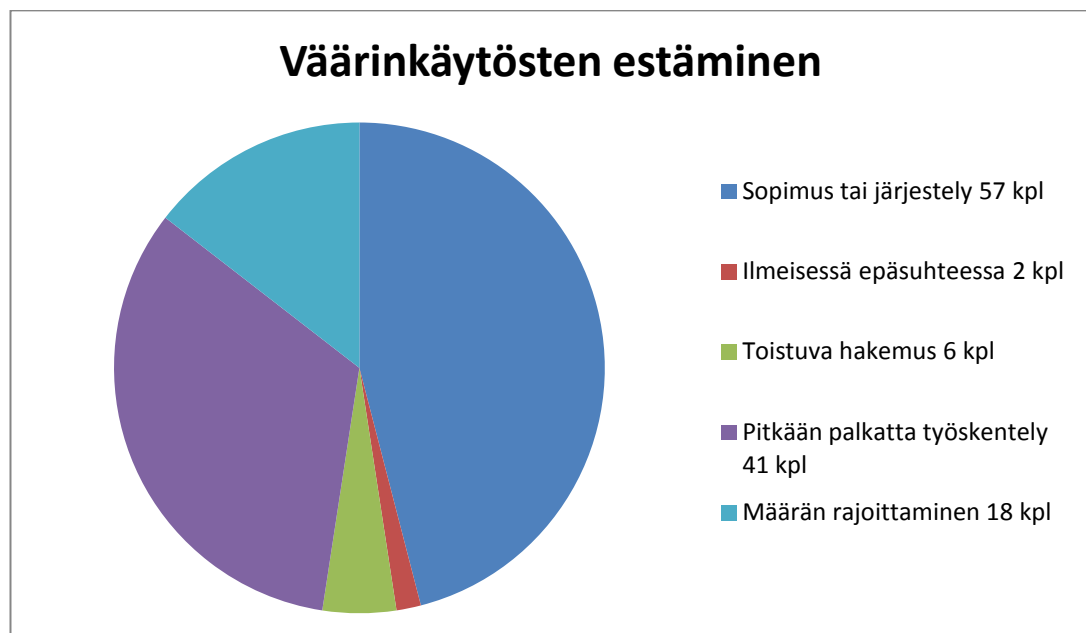
⁸⁵ KUVIO 1

⁸⁶ KUVIO 1

lusta syystä. Se on perusteluna ja asiana täysin erilainen kuin sopimus tai järjestely. Mikäli ko. kohta sisältyisi edelleen 8.1 §:n 1. kohtaan, se olisi sisällöltään liian laaja ja hajanainen.

5.3.2 Vähiten sovelletut lainkohdat

Edellä tarkasteltiin yleisimpiä hylkäysperusteena käytettyjä lainkohtia. On siis mielekästä huomioida myös vähiten sovelletut kohdat. Ainoastaan kahdessa tapauksessa oli tarkasteltavana ajankohtana sovellettu 8.1 §:n toista kohtaa: ”Kohtuuton saatava”. Nämä tapaukset olivat vuodelta 2011 ja koskivat samaa työnantajaa. Sen jälkeen ko. kohtaa ei ole palkkaturvasovelluksen mukaan käytetty hylkäysperusteena. Taas kerran on maininnan arvoista, että lakimies Nousiainen (2013a) mainitsi tämän ”kohtuuton saatava” pykälän olevan vaikeasti sovellettava. Tilasto peilaa Nousiaisen käsitystä, sillä tämän kohdan soveltaminen muihin nähden on minimaalista. Toistuvasti samaa työnantajaa koskevalla perusteella ei ollut myöskään hylätty kuin kuusi päätöstä.⁸⁷ Ensisijaisesti yritetään soveltaa jotain muuta kohtaa, kuin ”ilmeisessä epäsuhteessa” 8.1,2 § tai ”toistuva hakemus” 8.1,3 §⁸⁸.



KUVIO 2. Väärinkäytösten estäminen kohdittain ajalla 1.1.2010-21.10.2013 (Tilasto rajoitussäännöksistä 01.01.2010-21.10.2013)

⁸⁷ KUVIO 2

⁸⁸ Nousiainen 2013a

5.3.3 Muuta huomionarvoista

Määrällisen tutkimusmenetelmän käyttö päättyy käytännössä tähän. Tutkimuksen pää-tavoite kun on avata lakipykälää sitä kautta, miten niitä on sovellettu käytäntöön. Mielestäni erittäin huomionarvoista on se, että useassa tapauksessa väärinkäytön estämisen perusteella hylätyt päätökset olivat samaa työnantajaa koskevia. Tarkoittaen sitä, että esim. neljä hylättyä päätöstä koski X Oy:n työntekijöitä, viisi hylättyä päätöstä koski A Oy:n työntekijöitä jne. Yksittäisiä työnantajia kohtaan tehtyjä palkkaturvahakemuksia ei ollut montaa hylätty palkkaturvalain 8 §:n perusteella. Eniten tämänkaltaista toistuvuutta ilmeni lain 8.1 §:n 1 kohdan perusteella (sopimus tai järjestely) hylätyissä päätöksissä⁸⁹. Toisaalta ei ole lainkaan yllättävää, että tämä on yleistä nimenomaan sopimus- tai järjestelytapauksissa. Kertooko se siitä, että työnantaja on ollut mukana vilpillisessä menettelyssä? Vai ovatko työntekijät keskenään suunnitelleet käyttävänsä vilppiä?

5.4 Tutkimusaineisto: sopimus tai järjestely palkkaturvan saamiseksi

Hylkäysperustetta ”sopimus tai järjestely palkkaturvan saamiseksi” oli käytetty eniten perusteluna vuodesta 2010 eteenpäin, kun palkkaturvapäätös oli hylätty väärinkäytön estämiseksi. Kuten jo aiemminkin on tuotu esiin, palkkaturvalain 8.1 §:n ensimmäinen kohta on niin sanottu yleispykälä. Sen vuoksi se pitää sisällään erilaisia väärinkäyttöyrityksiä. Yleispykälän perusteella voidaan hylätä keskenään erilaisia palkkaturvahakemuksia. Edellisessä pääluvussa on avattu tämän lainkohdan sisältö ja se, millaisia väärinkäytön yrityksiä lainsäätäjällä on sillä pyrkinyt estämään. Tätä työtä varten tutkittiin 16 palkkaturvapäätöstä, jotka oli hylätty ensisijaisesti palkkaturvalain 8.1 §:n 1. kohdan nojalla. Päätökset valittiin satunnaisotannalla. Työn tulosten kannalta ei nähty tarpeelliseksi tutkia enempää päätöksiä, sillä kylläntymispiste saavutettiin jo 10:n päätöksen kohdalla.

Tutkituista päätöksistä löytyi kolme toisistaan eroavaa teemaa. Kaikki nuo teemat sopivat ominaisuuksiltaan ”sopimus tai järjestely palkkaturvan saamiseksi” otsikon alle. Päätöksistä löytyneet teemat esitellään seuraavissa alakappaleissa. Sopimus tai järjestely-kohdan nojalla hylätyissä päätöksissä oli yleistä, että pesänhoitajat yrittivät myötävai-

⁸⁹ Tilasto rajoitussäännöksistä 01.01.2010-21.10.2013

kuttaa asian selvittämiseen – toisin sanoen he usein kiistivät haetut saatavat ainakin osittain ja perustelivat kantansa. Työnantajat itse pysyivät yleensä passiivisina eivätkä vastanneet kuulemispyyntöön. Ainoastaan niissä tapauksissa työnantaja vastasi, kun se kielsi olevansa työnantaja. Työntekijän yksin tekemä järjestely palkkaturvan saamiseksi helpottuu osittain sillä, että työnantajat pysyvät lähes poikkeuksetta vai. Tämä vaikeuttaa asian selvittämistä palkkaturvaviranomaisen näkökulmasta.

Tutkimusten kohteena olleista päätöksistä erottui kuitenkin myös yksi tapaus, joka ei sopinut tunnusmerkkiensä puolesta oikein mihinkään kolmesta teemasta. Se on juuri siksi mainittavan arvoinen tapaus. Ko. tapauksessa hakija haki huomattavan suurta summaa palkkaturvasta: yhteensä noin 24 000€. Haettu summa koostui palkoista, matkakorvauksista, irtisanomisajan palkasta, lomakorvauksista sekä työajanlyhennysrahoista. Työsuhde oli kestänyt alle kuusi kuukautta: 20.7.2009-20.12.2009. Hakija oli hakenut päällekkäiseltä ajankohdalta palkkaturvaa koskien toista työnantajaa. Uudenmaan ELY-keskus oli hylännyt tämän hakemuksen väärinkäytöksen perusteella. Tapaukseen liittyi myös sellainen asia, että työnantajan edustaja oli kuollut marraskuussa. Hakija haki palkkasaatavia kuitenkin vielä tämän jälkeiseltä ajalta. Kokonaisuusarvioinnissa huomioitiin se, että haettavana oli huomattavan suuria summia lyhyeltä työsuhteelta, päällekkäinen hakemus Uudenmaan ELY-keskuksessa sekä se, että työnantajan ainoa edustaja oli kuollut marraskuussa. Hakemus hylättiin kokonaisuudessaan palkkaturvain 8.1 §:n 1. kohdan nojalla ”sopimus tai järjestely palkkaturvan saamiseksi”.

5.4.1 Hakijan asema työnantajayrityksessä

Tutkituista päätöksistä nousi selkeimmin esiin palkkaturvahakijan asema työnantajayrityksessä. Tähän kategoriaan kuuluvia tapauksia oli tutkimusaineistossa eniten. Näissä tapauksissa hakijan aiempi asema yrityksessä on ollut tarkoitus muuttaa vain muodollisesti palkkaturvan saamista varten. Hakijan todellisesta asemasta yhtiössä pyrittiin kaikissa tapauksissa antamaan väärä ja harhaanjohtava kuva.

Useissa tutkituissa päätöksissä tilanne oli sellainen, että hakija oli aikaisemmin omistanut osan yrityksestä ja/tai hakija oli käyttänyt yrityksessä sellaista päätösvaltaa, ettei hänen voida katsoa olleen työsuhteessa yritykseen. Tämä siksi, että työntekijällä ei ole yrityksessä määräysvaltaa, vaan nimenomaan työnantaja käyttää direktio- eli määräys-

valtaansa työntekijään. Eräissä tutkitussa päätöksessä hakija oli ollut yrityksen toimitusjohtajan hyvä kaveri ja he olivat keskenään sopineet palkanmaksusta. Hakija oli ollut epäiltyä yrityksen toiminnassa tehdystä rikoksesta ja siksi vangittuna yhdessä toimitusjohtajan kanssa. Hän oli myös toiminut yrityksen varatoimitusjohtajana ja kuulunut yrityksen hallitukseen. Hakemus hylättiin väärinkäytön yrityksenä palkkaturvalain 8.1 §:n 1. kohdan nojalla.

Yhtenä merkittävänä esiinnohseena piirteenä voidaan mainita palkkaturvahakijan perhesuhteet ja heidän asemansa työnantajayrityksessä. Esimerkiksi eräissä tapauksessa hakijan entinen vaimo oli yrityksen omistaja. Hakijalla itsellään oli aikaisemmin ollut oma yritys, jossa nykyisen yrityksen omistaja – entinen vaimo – oli ollut töissä ja äänetön yhtiömies. Toukokuussa hakijan entinen vaimo oli eronnut yhtiön hallituksesta, jonka jälkeen hakija oli toiminut tosiasiallisesti sellaisessa asemassa työnantajalleen, ettei sitä voitu katsoa työsuhteeksi. Kuten väärinkäyttöyritykselle on tyypillistä, tässäkin tapauksessa oli paljon sekavuutta ja selvittämättömiä epäkohtia. Nämä yhdessä sen kanssa, että ex-vaimo omisti yrityksen, johtivat siihen, että hakemus hylättiin palkkaturvalain 8.1 §:n 1. kohdan nojalla.

5.4.2 Palkkaturvaviranomaista sitomaton sopimus

Yhdeksi teemaksi voidaan tutkimustulosten perusteella nostaa palkkaturvaviranomaista sitomaton sopimus. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että työnantaja ja työntekijä ovat keskenään sopineet myöhemmästä palkanmaksun eräpäivästä. Tällainen sopimus ei kuitenkaan sido palkkaturvaviranomaista, vaikka edellä mainitun sopimuksen perusteella työntekijällä voikin olla oikeus saada palkkansa työnantajalta. Se kuuluu kuitenkin yksityisoikeuden piiriin, jossa työntekijä ja työnantaja saavat riidellä asiasta keskenään. Palkkaturvaviranomaista sitomattomaan sopimukseen katsotaan kuuluvaksi myös työsuhteen oikeudellinen moitteettomuus. Eli jos työnantaja ja työntekijä ovat keskenään sopineet palkan ”pimeästä” maksusta, ei tällainen sopimus sido palkkaturvaviranomaista.

Kuten edellä juuri mainittiin, on työsuhteen oltava oikeudellisesti moitteeton, jotta saavat voitaisiin maksaa palkkaturvana. Myös lakimies Nousiainen painotti tätä seikkaa häntä haastateltaessa. Ei olisi oikeudenmukaista, että ensin yritetään kiertää lakia ja saa-

da itselle suurempaa taloudellista etua vilpillisesti, mutta ongelmien ilmetessä valtion lailla takaama turvajärjestelmä kyllä kelpaisi.

5.4.3 Työsuhteen tosiasiallisuus

Yhdeksi omaksi asiakokonaisuudeksi voidaan erottaa työsuhteen tosiasiallisuus: onko työsuhde tehty muodollisesti vain palkkaturvan hakemisen vuoksi? Tähän kategoriaan kuuluvat myös sellaiset tapaukset, joissa palkkaturvaviranomainen ei voi uskoa, että työntekijä olisi tehnyt vilpittömässä mielessä uuden työsuhteen, jos aiemmissakaan palkanmaksu ei ole onnistunut. Tällöin työsuhdetta ei ole solmittu oikeasti työn tekemisen vuoksi, vaan sen voidaan katsoa solmitun palkkaturvaa silmällä pitäen.

Eräässä hyvässä esimerkkitapauksessa, joka nousi tutkituista päätöksistä esiin, työsuhteen tosiasiallisuudesta ei ollut näyttöä. Työntekijän olisi pitänyt ymmärtää, ettei kyseessä ole enää todellinen työsuhde, kun työnantajan edustaja ei enää ilmestynyt työmaalle. Myöhemmin pesähoitaja irtisanoi yrityksen työntekijät yhtiön mentyä konkurssiin. Työntekijä haki palkkoja sellaiselta ajalta, kun työtä ei enää oltu tosiasiallisesti tehty, eikä työnantajan edustajaa oltu tavoitettu yrityksistä huolimatta. Palkkoja haettiin pitkältä ajalta yhteensä n. 7000€. Palkkaturvana maksettiin n. 1700 € irtisanomisajalta, jonka jälkeiseltä ajalta palkkaturva hylättiin perustuen palkkaturvalain 8.1 §:n ensimmäiseen kohtaan ”sopimus tai järjestely palkkaturvan saamiseksi”.

5.5 Tutkimusaineisto: pitkään jatkunut palkatta työskentely

Tässä opinnäytetyössä käytetyn aineiston rajaus tarkentui lopullisesti juuri tämän lainkohdan perusteella. Palkkaturvalain väärinkäytön estämistä säätelevän 8.1 §:n neljäs kohta koskee pitkään jatkunutta palkatta työskentelyä. Ko. lainkohta tuli palkkaturvallaissa voimaan 1.1.2010 (palkkaturvalaki 8.1,4 §).

Lain soveltamisen kannalta on ehdottomasti hyvä, että pitkään jatkunut palkatta työskentely otettiin palkkaturvalain 8§:ään omaksi kohdaksi. Tämän puolesta puhuvat seuraavat seikat: 4. kohta oli selkeästi toinen eniten sovelletuista lainkohdista, ja lakimies Nousiainen (2013a) mukaan tätä sovelletaan nykyään eniten ”sopimuksen ja järjes-

telyn” – eli yleispykälän ohella. Palkkaturvasovelluksen tilastoraportin mukaan pitkään jatkunutta palkatta työskentelyä oli käytetty hylkäysperusteena aikavälillä 1.1.2013-21.10.2013 ensisijaisesti 41 kertaa. Näistä päätöksistä tutkittiin yhteensä 17 kappaletta.

5.5.1 Esiin nousseet pääkohdat

”Pitkään jatkunut palkatta työskentely” on lainkohtana selkeämpi ja yksiselitteisempi kuin ”sopimus tai järjestely”. Jo lain esitöissä pykälän sisältö on selitetty tyhjentävästi, ja hallintokäytäntö on helpottanut lain tulkintaa entisestään. Hallituksen esityksen 219/2009 pääperusteluita ko. lainkohdan soveltamiselle ovat mm. seuraavat:

- työnantajan kanssa sopiminen myöhemmästä palkanmaksuajankohdasta ei auta
- työnantajan lupaus myöhemmin suoritettavasta maksusta ei auta
- n. 3 kk palkatta työskentely voidaan katsoa hyväksyttäväksi
- jos palkanmaksussa on ollut viivästyksiä ennen kuin se loppuu kokonaan, työntekijän pitää ymmärtää työnantajansa maksuongelmat
- näitä perusteluita tukee se, että työntekijällä on oikeus purkaa työsopimus, jos työnantaja rikkoo tai laiminlyö velvollisuuksiaan, kuten palkanmaksua.

Tutkituista päätöksistä nousi esiin juuri edellä mainitunlaisia tosiseikkoja ja päätökset oli lähes poikkeuksetta perusteltu osittain hallituksen esitykseen nojaten. Lain säätämisessä on onnistuttu hyvin, sillä sen soveltaminen käytäntöön onnistuu usein ja perustellusti. Usein palkanmaksussa on ollut ongelmia jo pidemmän aikaa ennen kuin se oli loppunut kokonaan. Työntekijät olivat työskennelleet huomattavan pitkiä aikoja palkatta, ajat vaihtelivat neljästä kuukaudesta kahdeksaan kuukauteen. Jotkut hakijoista olivat saaneet pienen palkkasuorituksen, esim. muutaman sata euroa tuona aikana.

Useassa tapauksessa palkkaturvan hakijat yrittivät vedota siihen, että työnantajan kanssa oli sovittu myöhemmästä maksusta tai että työnantaja oli kyllä luvannut maksaa palkkasaatavat myöhemmin. Näistä kumpikaan ei kuitenkaan vaikuta palkkaturvapäätöksen ratkaisuun. Työnantajalle varataan aina tilaisuus tulla kuulluksi. Niissä tapauksissa, joissa päätös oli hylätty palkkaturvalain 8.1 §:n 4. kohdan perusteella, työnantaja tai sen edustaja joko kiisti haetut saatavat, tai ei vastannut kuulemispyyntöön lainkaan.

Tutkituista päätöksistä ainoastaan yhdessä tapauksessa haetut saatavat hylättiin kokonaan. Ko. tapauksessa hakija ei ollut saanut lainkaan palkkaa koko työsuhteensa aikana, joka oli kestänyt noin neljä kuukautta. Muissa tapauksissa palkkaturvana maksettava määrä rajoitettiin kolmen kuukauden säännön mukaan. Näissä tapauksissa hakijat olivat saaneet työnantajalta palkkaa aiemmin työsuhteensa aikana.

Esimerkkinä seuraava tapaus asian selventämiseksi: Hakija haki palkkaa, lomakorvausta ja odotusajan palkkaa ajalta 1.12.2009-27.7.2010 yhteensä n. 16 200€. Hakija oli siis työskennellyt palkatta noin kahdeksan kuukauden ajan. Hakija oli sopinut työnantajan kanssa, että palkat maksetaan heti, kun työnantajan rahat riittävät. Palkkaturvapäätöksen mukaan oikeus palkkaturvaan rajattiin 31.3.2010 mennessä kertyneisiin saataviin, koska siihen mennessä hakijalla oli saamatta 3 kk palkat. Tämän jälkeen hakijan olisi pitänyt ymmärtää päättää työsuhde työnantajansa maksuvaikeuksien vuoksi. Hän kuitenkin jatkoi työskentelyä palkatta, mikä oli omiaan kasvattamaan palkkaturvana maksettavaa saatavamäärää. Palkkaturvana maksettiin lomakorvausta ja odotusajan palkkaa n. 1214 euroa, eli huomattavasti vähemmän, kuin hakija oli palkkaturvasta hakenut.

5.6 Tutkittujen päätösten yhteisiä piirteitä

Sekä sopimuksen tai järjestelyn, tai pitkään jatkuneen palkatta työskentelyn nojalla hylätyissä päätöksissä oli paljon yhteisiä piirteitä. Molemmissa tapauksissa esiin nousi selkeästi hakijan epärehellisyys. Päätöksien perusteluista kävi selkeästi ilmi, että hakija on yrittänyt suoranaisesti valehdella tai sitten hakemuksesta löytyi selkeitä epäselvyyksiä ja epäkohtia. Hakemuksiin oli muuteltu itse päivämääriä, esim. työsuhteen loppumis- ja alkamisajankohtia.

Usein väärinkäyttöä yrittäneet hakijat olivat myös hakeneet huomattavan suuria summia, ja väittäneet saaneensa työnantajalta huomattavia summia ennen palkkaturvahakemuksen jättämistä. Eräissäkin tapauksissa hakija oli ilmoittanut saaneensa n. 30 000€ puolen vuoden töistä, mutta ei kuitenkaan pystynyt perustelemaan väitettään mitenkään, tai näyttämään sitä toteen. Palkkaturvaviranomainen sai myöhemmin verottajalta selville, että todellisuudessa hakija oli saanut n. puolet vähemmän tuloja kuin mitä hän oli ilmoittanut.

Kaikkien tätä työtä varten tutkittujen päätösten perusteluiden nojalla voidaan yleistää, että väärinkäyttöyrityksiin liittyy usein kummallisia perusteluita, selittelyä, epäselvyyksiä hakemuksissa ja kiertelyä. Eräässäkin tapauksessa hakija haki palkkaturvaa sellaiselta ajalta, kun hän oli ollut selvitysten mukaan yrityksen toimitusjohtajan kanssa yhtä aikaa vankilassa.

5.7 Päätösten perusteluista

Kuten tekstissä on jo aiemmin tuotu esimerkeilläkin ilmi, palkkaturvapäätös pitää perustella hallintolain edellyttämällä tavalla (hallintolaki 45 §). Kuten lakimies Nousiainenkin (2013a) painotti häntä haastateltaessa, palkkaturvapäätöksen perusteluvollisuus korostuu silloin, kun päätös on kokonaan tai osittain hylkäävä. Verrattuna esimerkiksi palkkaturvain 5 §:n nojalla hylättyyn päätökseen (vanhentunut saatava), on väärinkäyttöyrityksen perusteella hylätyt päätökset perusteltu paljon tarkemmin, pidemmin ja yksityiskohtaisemmin. Uskon tämän johtuvan siitä, että hallituksen esityksessäkkin painotetaan sitä, ettei väärinkäyttöä koskevaa 8 §:ää tule soveltaa, ellei ole asiasta täysin varma.

Tekstissä on jo aiemminkin mainittu, että väärinkäyttöyrityksenä hylätyn päätöksen perustelut ovat tavallista pidemmät, ja tämä tieto vahvistui tutkittujen päätösten myötä. Esimerkki väärinkäyttöyrityksenä hylätyn päätöksen perusteluista on liitteessä 5.⁹⁰

Lähes kaikkien tutkittujen päätösten perusteluissa oli palkkaturvain 8 § kokonaisuudessaan. Eli kaikki neljä ko. pykälän kohtaa oli lueteltu päätöksen perusteluissa. Perusteluissa lain sisältöä saatettiin avata myös esimerkiksi seuraavalla tavalla:

Palkkaturvain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan palkkaturvaviranomaisella on oikeus evätä palkkaturva tai harkita maksettavan palkkaturvian määrä tilanteessa, jossa työntekijän saatava perustuu sopimukseen tai järjestelyyn, joka on ilmeisesti tehty palkkaturvian saamiseksi.

Pitkään jatkuneen palkatta työskentelyn nojalla hylättyjen päätösten perusteluissa käytettiin usein sellaisenaan lain esitöissä ko. lainkohdalle annettua perustelua. Näin ollen perusteluissa kuvattiin todella yksityiskohtaisesti niitä tapauksia, joissa työntekijän olisi jo pitänyt ymmärtää työnantajansa maksukyvyttömyys ja toimia sen edellyttämällä tavalla. Seuraavassa esimerkissä on osa erään väärinkäyttöyrityksenä hylätyn päätöksen

⁹⁰ LIITE 5

perusteluista. Kyseessä oleva lain esityö on hallituksen esitys 219/2009 vp., jolla säädettiin neljäs ”pitkään jatkunut palkatta työskentely” kohta palkkaturvalain 8 §:ään.

Kyseessä olevaa lainkohtaa koskevissa lain esitöissä todetaan muun muassa seuraavaa:

Työnantajan laiminlyönnit tai viivästykset työntekijän palkanmaksussa ovat osoitus siitä, että työnantajalla on taloudellisia vaikeuksia. Jos laiminlyönnit tai viivästykset jatkuvat pitkään, työntekijä tulee tietoiseksi työnantajansa maksukyvyttömyydestä. Tämän jälkeen työsuhteessa jatkaminen merkitsee palkkaturvan piirin kuuluvien vastuiden tarpeetonta kasvamista.

Palkkaturvaviranomainen on voinut hyväksyä noin kolmen kuukauden palkatta työskentelyn, jos työnantajan maksukyvyttömyyden ei voida katsoa jo tätä ennen tulleen työntekijälle selväksi tai asiaan ei liity väärinkäytösepäilyjä. Sääntely ei siis merkitsisi sitä, että työntekijällä olisi ehdoton oikeus palkkaturvaan kolmelta kuukaudelta, jos hän on selvästi ollut tietoinen työnantajansa maksukyvyttömyydestä jo tätä ennen ja kasvattanut palkkaturvan vastuuta maksamattomista saatavista. ... Jos maksuviivästyksiä on ollut useampien kuukausien ajan ja lopulta palkanmaksu loppuu kokonaan, työntekijältä edellytetään nopeampaa reagointia. Myös työnantajan tekemät ilmoitukset maksukyvyystään voivat vaikuttaa asiaan. Työnantajan tekemät ilmoitukset siitä, että saatavat maksetaan myöhemmin, eivät vaikuta arviointiin.

Työntekijän kannalta säännös merkitsisi, että jatkaessaan työntekoaan työnantajansa maksukyvyttömyydestä tietoisena, hän ei voisi enää luottaa siihen, että palkkaturva turvaa hänen saatavansa. Jatkaessaan työntekoa työntekijä kantaisi itse riskin siitä, että työnantaja ei kykene työsuhteesta maksamaan⁹¹

Kaikissa tutkimusaineistossa käsiteltävänä olleet päätökset oli perusteltu tarkasti, selkeästi ja erittäin ansioituneesti. Uskon hyvin kirjoitettujen perusteluiden vähentävän huomattavasti turhien valitusten määrää. Tavallisen ihmisen on helpompi hyväksyä päätös, kun hän perustelut lukiessaan ymmärtää ne helposti. Yhtenä kääntöpuolena voidaan nähdä se, että tahallisesti väärinkäyttöä yrittänyt hakija ymmärtää lopettaa yrityksensä siihen, kun näkee miten tarkasti asia on viranomaisessa selvitetty. Kuten edellä on mainittu, pitkään palkatta työskentelyssä väärinkäytön yritys saattaa hyvinkin olla vahinko. Ihmiset ovat monesti hyvin tietämättömiä ja taitamattomia omia etuja puolustaessaan. Tällaisessakin tilanteessa hakijan on tärkeätä saada ymmärtää, miksi häneltä on evätty oikeus palkkaturvaan. Hyvät perustelut ovat yksi hyvän hallinnon peruselementeistä. Se on Pirkanmaan ELY-keskuksen palkkaturvaviranomaisessa onnistunut moitteettomasti.

⁹¹ HE 219/2009 vp., 12

5.8 Esittelijän keinoista huomata väärinkäyttöyritys

Pirkanmaan ELY-keskuksen palkkaturvaviranomaisen esittelijöille laadittiin lyhyt sähköpostimuodossa oleva kysely, joka koski väärinkäytösten estämistä. Tällä kyselyllä haluttiin vahvistaa tutkimusaineiston tuloksia, ja toisaalta löytää uusia näkökulmia itse tehtyyn aineistoanalyysiin. Esittelijöiltä kysyttiin seuraavia asioita:

- Mikä herättää epäilykset väärinkäyttöyrityksestä?
- Mitä väärinkäyttöyrityksiä kohdallenne on osunut eniten?

5.8.1 Mikä herättää epäilykset?

Esittelijöiden vastauksista löytyi paljon yhteneväisyyksiä, jotka täsmäävät tutkittuihin päätöksiin. Näinhän tämän asian on toisaalta oltavakin, koska kyseiset henkilöt ovat nuo päätökset esitelleet ratkaistaviksi. Kaikista vastauksista löytyi paljon samoja seikkoja, kun kysyttiin niitä asioita, jotka herättävät epäilykset. Erityisesti esiin nousi seuraavia huomioita:

- On haettu huomattavan suuria saatavia
- Saatavia on maksamatta pitkältä ajalta
- Selkeitä eroja verrattuna muihin samaa työnantajaa koskeviin hakemuksiin
- On sovittu nettopalkoista työnantajan kanssa
- Hakemuksen tiedoissa on paljon epäselvyyksiä ja epä johdonmukaisuuksia
- Hakijan asemassa, palkassa jne. on selkeitä muutoksia lähellä konkurssin alkamista tai toiminnan loppumista
- Muiden hakijoiden tiedoissa ko. hakija esitetään työnantajan asemassa
- Haetaan huomattavan suuria verottomia saatavia⁹²

Nämä edellä luetellut epäilykset olivat usein osuneet oikeaan, sillä niihin vedottiin päätöksen perusteluissa. Päätöksen perusteluissa voidaan esimerkiksi kirjoittaa, että: ”muilta hakijoilta saadun tiedon mukaan xxx on käyttänyt yrityksessä päätäntävaltaa ja omistaa myös osan yrityksen osakkeista”. Esittelijät käyttävät puhekielessä sanontaa ”haisee”, millä he tarkoittavat sitä, että jokin hakemus vaikuttaa epäilyttävältä ja erittäin todennäköisesti väärinkäyttöyritykseltä.

⁹² Autio 2013; Nousiainen 2013b; Virtanen 2013

5.8.2 Esittelijöiden eniten soveltamat 8 §:n kohdat

Kyselyn toinen kysymys koski sitä, että mitä palkkaturvalain 8 §:n kohtaa esittelijät kokevat soveltavansa eniten. Kaikkien kolmen esittelijän mukaan he soveltavat tällä hetkellä useimmin pitkään jatkunutta palkatta työskentelyä eli palkkaturvalain 8.1 §:n 4. kohtaa. Tämä puhuu edelleen vielä lisää sen puolesta, että lainkohdan ottaminen omaksi kohdaksi vuonna 2010 oli lainsäätäjältä erinomainen päätös. Palkkaturvalain 8 §:n sisältö olisi muutoin liian laaja.⁹³

⁹³ Autio 2013; Nousiainen 2013b; Virtanen 2013

6 POHDINTA

On hieno asia, että Suomessa on olemassa palkkaturvajärjestelmä, jolla valtio turvaa työntekijöiden työsuhteesta johtuvat palkkasaatavat, jotka ovat jääneet saamatta työnantajan maksukyvyttömyydestä johtuen. Ei ole työntekijöiden syy, jos heidän työnantajansa ei pysty maksuvaikeuksien vuoksi suorittamaan palkkoja. Ei olisi oikein, että siitä ns. ”rangaistaisiin” työntekijöitä. Kun valtio takaa tämänkaltaisen järjestelmän, on ymmärrettävää, että se sisältää rajoituksia. Olisi taloudellisesti kohtuutonta korvata myös muita kuin työsuhteesta johtuvia palkkasaatavia. Kolmen kuukauden määräaika on myös ymmärrettävä ja perusteltu, sillä olisi kohtuutonta, että valtio maksaisi vuosien takaisia saamatta jääneitä palkkoja työntekijöille. Palkkaturvajärjestelmä edellyttää työntekijöiltä siis myös omaa järjenkäyttöä. Jos saatavat ovat pitkältä ajalta jääneet maksamatta, siihen kannattaa reagoida.

Kuten tämän työn aikana on tullut esille, palkkaturvian edellytykset, rajoitukset ja mahdolliset väärinkäytösyrietykset selvitetään prosessin aikana eli hallinnollisessa menettelyssä. Selvitystyötä tehdään kuulemalla asianomaisia: työnantajaa kuullaan hakemuksen johdosta, ja tämän kiistäessä haettuja saatavia hakijalle varataan mahdollisuus vastalauseen antamiselle. Kokemukseni mukaan selvitystä voitaisiin tehdä enemmänkin, sillä usein hakemuksiin jää aukkoja ja epäselviä kohtia. Käytettävissä oleva aika ja resurssien puute eivät kuitenkaan mahdollista tarkempien selvitysten tekemistä. Tämä on varmasti yksi niistä syistä, miksi kaikki väärinkäytösyrietykset eivät jää vain yritykseksi. Monesti esittelijä joutuu tekemään ratkaisun epätäydellisillä tiedoilla, ja vaikka hakemuksessa olisi niin sanottu ”haisu”, todisteet eivät vain yksinkertaisesti riitä. Kaikkien osapuolten oikeusturva toteutuu kuitenkin hyvin, sillä päätös ei ole lopullinen, vaan siihen on mahdollisuus hakea muutosta.

Työn tarkoituksena oli selvittää, minkälaisia väärinkäytösmahdollisuuksia lainsäädännöllä on pyritty estämään. Aikaisemman hallinto- ja oikeuskäytännön perusteella palkkaturvialakia tarkennettiin väärinkäytöksiä säätelevän pykälän osalta vuoden 1998 kokonaisuudistuksessa, ja myöhemmin myös vuonna 2010 voimaan tulleella pitkäaikaista palkatta työskentelyä koskevalla lainkohdalla. Vastauksena tutkimuskysymykseen voidaan todeta, että lainsäädännöllä on haluttu estää monenlaiset keskenään heterogeeniset väärinkäytösyrietykset, joita palkkaturvaviranomainen voi kohdata.

Palkkaturvalain 8 §:n nojalla voidaan estää sellaiset toimenpiteet, joissa työnantaja ja työntekijä yhteistoimin pyrkivät palkkaturvan vilpilliseen hankkimiseen. Tätä kutsutaan sopimukseksi, joka on tehty palkkaturvan saamiseksi. Vuoden 1998 lakiuudistuksessa huomioitiin aikaisempi hallintokäytäntö ja myös valitusasteelle edenneet tapaukset, ja todettiin, että työntekijä voi myös yksin yrittää vilpillistä palkkaturvan hankkimista. Tästä syystä on tärkeitä lain soveltamisen vuoksi, että hakijan yksin toteuttaman menettely ”järjestely palkkaturvan saamiseksi” otettiin omaksi sanamuodokseen lakiin. Sopimus tarvitsee vähintään kaksi osapuolta, eikä sopimukseen perustuvan menettelyn nojalla voida tällöin hylätä hakemusta, jolla hakija on yksin yrittänyt järjestelyä palkkaturvan saamiseksi. Lain tulkinnan apuna käytettiin hallituksen esityksiä, sekä lakimies Nousiainen asiantuntemusta. Näiden lähteiden avulla pystyttiin selvittämään, mitä suppeasti kirjoitetun palkkaturvalain 8 §:n sisällöllä on todella tarkoitettu ja minkälaisia mahdollisia väärinkäyttöyrityksiä sillä pyritään estämään.

Työn toisena tarkoituksena oli selvittää, minkälaisia väärinkäyttöyrityksiä Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen palkkaturvaviranomainen on kohdannut. Koska tarkoituksena oli tutkia nimenomaan viimeaikaista käytäntöä, aineisto rajattiin aikavälille 1.1.2010-21.10.2013. Rajaukseen vaikutti ensisijaisesti se, että palkkaturvalain 8 §:ään tuli viimeisin uudistus vuonna 2010, kun pitkäaikainen palkatta työskentely lisättiin omaksi kohdaksi lakiin. Väärinkäytöksenä hylätyistä päätöksistä nousi esille kaksi selkeästi muita enemmän sovellettua kohtaa, jotka olivat sopimus tai järjestely palkkaturvan saamiseksi, sekä jo edellä mainittu pitkään jatkunut palkatta työskentely. Ennen vuoden 2010 lakimuutosta nämä kaksi kohtaa olivat sisältyneet molemmat palkkaturvalain 8.1 §:n ensimmäisen kohdan alle ”sopimus tai järjestely palkkaturvan saamiseksi”. Tutkimusaineiston tarkastelu osoitti sen, että lakiuudistus oli erittäin onnistunut. Asiakkailta oli ollut aiemmin vaikeuksia ymmärtää, miksi heidän päätöksensä oli hylätty nimikkeellä ”sopimus tai järjestely”. He eivät olleet sitä mieltä, että olisivat nimenomaisesti tehneet sopimuksen palkkaturvan saamiseksi jatkaessaan palkatta työskentelyä pitkään. Lakiuudistuksen jälkeen hylkäävän päätöksen perustelut on helpompi ymmärtää, sillä nämä kaksi asiaa ovat kuitenkin täysin toisistaan poikkeavat.

Lakimies Nousiainen (2013a) mainitsi häntä haastateltaessa, että ”sopimus tai järjestely palkkaturvan saamiseksi” on niin sanottu yleispykälä, jota hänen mielestään sovelletaan paljon. Tutkimustulokset osoittivat Nousiainen näkemyksen oikeaksi. Sopimusta tai järjestelyä oli käytetty tutkittavana olleiden päätöksen hylkäysperusteena useammin

kuin muita. Sen alle mahtui erilaisia väärinkäyttöyrityksiä, mutta kolme teemaa nousi tutkituista päätöksistä esiin. Nämä kolme teemaa ovat: hakijan todellinen asema yrityksessä, palkkaturvaviranomaista sitomaton sopimus ja työsuhteen tosiasiallisuus. Useassa tapauksessa hakija oli ollut tosiasiallisesti sellaisessa asemassa yrityksessä, ettei sitä voitu katsoa työsuhteeksi. Hakija oli saattanut olla osakkaana tai muuten käyttää päätäntävaltaa yrityksessä. Hakijan asema oli yritetty näennäisesti muuttaa työsuhteeksi, jotta hakijalla olisi ollut oikeus palkkaturvaan.

Toisaalta palkkaturvana haettiin myös sellaisia saatavia, jotka oli alun perin työnantajan kanssa sovittu maksettavan ”pimeänä”. Ensin hakija oli yrittänyt saada itselleen taloudellista lisähyötyä kiertämällä verotusta. Kun palkanmaksussa sittemmin tuli ongelmia, käännettiin kuitenkin viranomaisen puoleen. Ihmiset käyttäytyvät röyhkeästi yrittäessään tavoitella taloudellista etuutta. Vaikka ensin on tehty laittomasti töitä, niin kohta sitä yritellään peitellä ja hakea saatavia palkkaturvasta. Jos työsuhteen tosiasiallisuutta ei voitu todeta, saattoi tilanne olla esimerkiksi sellainen, että saatavia haettiin ajalta, kun työnantajaa ei ole voitu enää tavoittaa. Jos työnantajan edustaja ei ollut saapunut työmaalle ja työnteko oli näin ollen keskeytynyt, ei jonkin ajan kuluttua työsuhteen kaikki ominaisuudet enää täyt., kuten se, että työtä tehdään työnantajan lukuun vastiketta vastaan. Tämä on kuitenkin yritetty salata palkkaturvaviranomaiselta ja palkkoja on haettu ajalta, jolloin työtä ei ole enää tehty.

Pitkään jatkunut palkatta työskentely eli palkkaturvalain 8.1 §:n 4. kohta on nykyään oma lainkohtansa. Sen perusteella oli hylätty toiseksi eniten päätöksiä, joten on ehdottoman perusteltua, että se on nykyään laissa omana kohtanaan. Pitkään jatkunut palkatta työskentely eroaa sopimuksesta ja järjestelystä selkeästi. Ensinnäkin sopimus tai järjestely voidaan katsoa tehdyn nimenomaan vilpillisessä tarkoituksessa, mutta pitkään jatkunut palkatta työskentely ei välttämättä ole tahallinen teko nimenomaan palkkaturvan hankkimiseksi. Kuten edellä jo mainittiin, asiakkaat eivät olleet mieltäneet pitkään palkatta työskentelyä sopimukseksi, joten lain selkeyden kannalta on ehdottoman hyvä, että se on nykyään omana kohtanaan. Hyvän hallinnon mukaisesti päätöksen perusteluiden on oltava selkeät ja ymmärrettävät. Jos asiakas on työskennellyt esimerkiksi puoli vuotta ilman palkkaa ja hänen hakemuksensa hylätään palkkaturvalain 8.1 §:n 4. kohdan perusteella, hänen on helpompi ymmärtää hylkäävän päätöksen syy. Kun päätöksessä vedotaan oikeusnormiin, joka koskee nimenomaisesti kyseessä olevaa asiaa, on asiak-

kaan helpompi ymmärtää ja hyväksyä päätöksensä perustelut. Tämä vähentää varmasti osaltaan turhien valitusten määrää ja näin ollen hallinto rasittuu vähemmän.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen palkkaturvaviranomainen on vuodesta 2010 eteenpäin kohdannut monenlaisia väärinkäyttösyntyisiä. Lain esityöt ja aikaisemmat oikeusnormit ohjeenaan lakia oli sovellettu tutkittavana olleisiin päätöksiin onnistuneesti. Yleiskohdan eli palkkaturvalain 8.1 §:n 1. kohdan alle mahtui erilaisia väärinkäyttösyntyisiä. Pitkään jatkunutta palkatta työskentelyä koskeneissa tapauksissa hakemukset ja näin ollen myös päätökset olivat taas keskenään enemmän samankaltaisia. Kaikissa tutkituissa päätöksissä perustelut olivat pitkät, yksityiskohtaiset ja helposti ymmärrettävät. Perusteluissa oli usein lainattu lain kohtaa sellaisenaan, tai sitten suora lainaus oli lain esitöistä. Perusteluissa kerrottiin sovellettu pykälä sekä selvitykset, jotka asian ratkaisemiseksi oli tehty. Asiaan vaikuttaneet tosiseikat ja kertomukset kuvattiin perusteluissa ja lopuksi esitettiin loppulauselma. Pirkanmaan alueen palkkaturvaviranomainen on perustellut väärinkäytöksen perusteella hylätyt päätökset erinomaisen hyvin. Nousiainen sanoi häntä haastateltaessa, että perusteluvollisuus korostuu hylkäävissä päätöksissä ja erityisesti väärinkäytöksen nojalla hylätyissä päätöksissä. Tätä perusteluvollisuutta ei ole laiminlyöty yhdessäkään tutkitussa päätöksessä.

Tutkimuksen tulokset nojautuvat pääasiassa lakimies Nousiaisen antamaan haastattelun ja kirjoittajan toteuttamaan empiiriseen tutkimukseen, jossa aineistona oli Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa tehdyt palkkaturvapäätökset. Palkkaturvasovelluksen avulla valitussa tutkimusaineistossa on oma virhemarginaalinsa, sillä ihmiset ovat merkinneet päätöksien tiedot sovellukseen. Tällöin on hyväksyttävää se, että virhelyönnit ovat mahdollisia. Tämä vaikuttaa kuitenkin vain siihen määrälliseen tietoon, että paljonko päätöksiä on palkkaturvalain 8 §:n nojalla hylätty. Tutkimustulosten luotettavuuden puolesta puhuu toisaalta se, että työn tekijällä on yli vuoden kokemus palkkaturvan valmistelevista tehtävistä. Tämän tutkimuksen validiteettia voitaisiin vahvistaa toteuttamalla sama tutkimus uudelleen. Siitä saadut tulokset joko vahvistaisivat tämän tutkimuksen tuloksia tai horjuttaisivat niitä. Uusi samasta aiheesta tehty tutkimus olisi joka tapauksessa mielenkiintoinen ja antaisi uuden näkökulman tulkita tämän tutkimuksen tuloksia.

Suomalaiset eivät ole kovinkaan tietoisia palkkaturvajärjestelmän olemassaolosta. Mo-ni, joka olisi oikeutettu tähän etuuteen, jää ilman sitä tiedonpuutteen vuoksi. Tämä puhuu sen puolesta, että ihmisten tietoutta palkkaturvajärjestelmästä tulisi lisätä. Asialla

on kuitenkin kääntöpuoli, joka liittyy väärinkäytöksiin ja niiden estämiseen. Jos ihmisten tietoutta lisätään, voidaan uskoa myös väärinkäytösyriyten lisääntyvän. Aina on olemassa niitä ihmisiä, jotka näkevät joka paikassa huijauksen mahdollisuuden. Palkkaturvaviranomaisilla on jo nyt niin vähäiset resurssit, että osa väärinkäytöksistä pääsee hallintomenettelyn läpi. Jos palkkaturvajärjestelmästä tiedotetaan lisää, nuo resurssit vähenisivät entisestään. Toisaalta on otettava huomioon myös Suomen valtion taloudellinen tilanne. Vaikka palkkaturvana maksettuihin saataviin syntyy maksuhetkellä takaisinperintäoikeus, ei kaikkia saatavia saada ikinä perittyä takaisin.

Palkkaturvian väärinkäytösten estämisen tutkinta avasi silmiä sille, kuinka paljon ja erilaisin keinoin ihmiset käyttävät tänä päivänä epärehellisiä keinoja. Kaikissa valtioissa ei ole palkkaturvajärjestelmän kaltaista takaussysteemiä, ja siksi suomalaiset ovatkin etuoikeutetussa asemassa.

On sääli, että tätäkin järjestelmää yritetään häikäilemättä käyttää hyödyksi. Tämä tutkimus herätti useita uusia kysymyksiä, joita voitaisiin tutkia esimerkiksi tulevaisuuden opinnäytetöissä. Esimerkiksi tämä väärinkäytöksiä koskeva tutkimus on toteutettavissa uudelleen: olisi mielenkiintoista selvittää sama tilanne Pirkanmaan ELY-keskuksessa esim. 10 vuoden kuluttua. Minkälaisia väärinkäyttöyrityksiä sinne on kohdistunut silloin, ja millainen hallintokäytäntö on tuona päivänä? Onko laki mahdollisesti muuttunut ja tarkentunut entisestään? Myös vertaileva tutkimus väärinkäytöksistä olisi mielenkiintoinen, onko esimerkiksi Lapin ELY-keskuksen alueella tehdyissä päätöksissä suuria eroja verrattuna Uudenmaan ELY-keskuksessa tehtyihin päätöksiin? Vaikuttaako maantieteellinen sijainti siihen, millaisia väärinkäytösyriyksiä ihmiset yrittävät toteuttaa?

Yksi mielenkiintoinen tutkimussuunta voisi olla seuraavanlainen: Onko palkkaturvaviranomaisen selvityskeinoja mahdollista parantaa entisestään, jotta nekin väärinkäytösyriykset, jotka nykyisellään jäävät hylkäämättä näytön puutteen vuoksi, voitaisiin tulevaisuudessa hylätä palkkaturvain 8 §:n nojalla?

LÄHTEET

Autio, J. ylitarkastaja. 2013. Lyhyt kysely siitä, mistä hakemuksessa huomaa että se ”haisee”. Sähköpostiviesti. jutta.autio@ely-keskus.fi. Tulostettu 25.10.2013.

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus. 2013. Esite: Hyvinvointia, kilpailukykyä, kestäväää kehitystä. Luettu 2.10.2013.
http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/78752/ELY%20yleisesite_fi_2013.pdf?sequence=3

Empiirinen tutkimus. Jyväskylän yliopisto. 2013. Luettu 27.11.2013.
<https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tutkimusstrategiat/empiirinen-tutkimus>

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus.

HE 9/1973 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle palkkaturvalaiksi.

HE 104/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle palkkaturvalaiksi.

HE 219/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi palkkaturvalain ja merimiesten palkkaturvalain muuttamisesta.

Heikkilä, P. 1993. Palkkaturvan rajoittaminen ja takaisinperinnän kohtuullistaminen. Työpoliittinen tutkimus nro 57. Helsinki: Työministeriö.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjalainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum Media Oy.

Kairinen, M. 2009. Työoikeus perusteineen. Masku: Työelämän tietopalvelu Oy.

KHO:1993:D: 2161/4/93.30.12.1993

KKO:1997:38

Kulla, H. 2008. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum Media Oy.

Neuvoston direktiivi 80/987/ETY. 1980. Luettu 18.10.2013. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31980L0987:FI:NOT>

Nousiainen, T. lakimies. 2013a. Haastattelu 14.10.2013. Haastattelija Rauhala, T. Tampere.

Nousiainen, T. lakimies. 2013b. Lyhyt kysely siitä, mistä hakemuksessa huomaa että se ”haisee”. Sähköpostiviesti. tero.nousiainen@ely-keskus.fi. Tulostettu 25.10.2013.

Palkkaturvana maksettavat saatavat. ELY-keskus. 2013. Luettu 23.9.2013.
<http://www.ely-keskus.fi/web/ely/palkkaturvana-maksettavat-saatavat#.Ukvg8IanprY>

Tiitinen, K-P. & Kröger, T. 2008. Työsopimusoikeus. Helsinki: Talentum Media Oy.

Tilasto rajoitussäännöksistä. 01.01.2010-01.10.2013. Palkkaturvasovellus. Pirkanmaa ja Häme.

Tilastoyhteenvetoraportti. 01.01.2010-01.10.2013. Palkkaturvasovellus. Pirkanmaa ja Häme.

Vakuutusoikeus – Erityistuomioistuin. 2013. Vakuutusoikeus.
<http://www.oikeus.fi/vakuutusoikeus/7021.htm>. Luettu 9.10.2013.

Verohallinnon päätös verovapaista matkakustannusten korvauksista vuonna 2013. Verohallinto. 2013. Luettu 15.10.2013. http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Verohallinnon_paatokset/Verohallinnon_paatos_verovapaista_matkak%2825748%29#majoittumiskorvaus

Vilka, H. Tutki ja kehitä. 2005. Helsinki: Tammi.

Virtanen, T. lakimies. 2013. Lyhyt kysely siitä, mistä hakemuksessa huomaa että se ”haisee”. Sähköpostiviesti. timo.virtanen@ely-keskus.fi. Tulostettu 25.10.2013.

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio. Kuudes jaosto. 11.9.2003. C-201/01, 2003.

LIITTEET

Liite 1. Täydennyspyyntö

Matti Meikäläinen
Kuusmiehentie 3 J 53
00690 HELSINKI

Viite: Pirkanmaan ELY-keskukseen saapunut palkkaturvahakemus

Asia: Palkkaturvahakemuksen täydentäminen

Olette 10.4.2013 jättänyt palkkaturvahakemuksen koskien xxx Oy:tä. Koska hakemuksenne tiedot haetuista saatavista ovat puutteelliset, Teitä pyydetään täydentämään hakemuksesta ensitilassa, kuitenkin viimeistään 14 päivän kuluessa tämän kirjeen päiväyksestä.

Pyydämme täydentämään seuraavat kohdat

-Hakemienne saatavien tarkat bruttosummat

-Hakemienne saatavien laskentaperusteet; miten olette päätyneet hakemienne summiin? Mielellään erilliselle paperille. Jos ette osaa laskea saatavia itse, voitte pyytää apua liitosta tai työsuojelupiiristä.

Huomautettakoon, että mikäli ette pysty yksilöimään hakemienne saatavia, palkkaturvaviranomainen voi joutua harkitsemaan hakemuksenne hylkäämistä selvittämättömänä.

Kirjallinen täydennys tulee toimittaa osoitteella:

Pirkanmaan ELY-keskus/palkkaturva, PL 297, 33101 Tampere.

Tähän täydennyspyyntöön vastaamatta jättäminen ei estä asian ratkaisemista.

Päivystysnumeromme *0295 036 402 palvelee arkisin klo 9-11:00.*

Notariaattisihteeri

xxxx

Liite jäljennös palkkaturvahakemuksestanne

Liite 2. Selvityspyyntö

xxx Oy
Osakeyhtiöntie 3
0000 Yrittäjälä

LAUSUNTOPYYNTÖ

Heikki Hakijan palkkaturvahakemuksen johdosta Teille varataan tilaisuus tulla kuuluksi. Palkkaturvalain (866/98) 12 §:n 1 momentissa tarkoitettua kuulemistä varten on lausunnollenne varattu aikaa **neljätoista (14)** päivää tämän lausuntopyynnön tiedoksiannosta lukien, joskin sen antamisaikaa voidaan pyynnöstänne pidentää enintään **kahdekskymmeneen (21)** päivään.

Lausunnossanne Teidän tulisi ilmoittaa seuraavat asiat:

- Ovatko haetut saatavat perusteiltaan ja määriltään oikeita?
- Mikäli saatavat tai osa niistä kiistetään, mitkä ovat perustelut kiistämiselle?
- Onko haetuista saatavista maksettu jotakin (summa, maksupäivä)? Jos saatavista on maksettu jotain, lausuntoon tulee liittää pankin tosite tai muu todiste maksun suorittamisesta.

Lausunnon voi toimittaa postitse, sähköpostilla tai faksilla kirjeen alalaidassa näkyvillä yhteystiedoilla. Lausuntoaikaa koskevat pyynnot ja muut tiedustelut voi osoittaa palkkaturvan päivystysnumeroon 0295 036 402 (arkisin klo 9-11:00).

Lausunnon antamiselle varatun määräajan noudattamatta jättäminen ei estä ratkaisemasta asiaa. Samalla huomautetaan, että **hakijalle valtion varoista mahdollisesti maksettavat määrät tullaan perimään työnantajalta korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkeineen.**

Tämän lausuntopyynnön liitteenä olevan **palkkaturvahakemuksen tiedot toisesta asianosaisesta ovat viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan salassa pidettäviä.** Asianosainen tai tämän edustaja ei saa lain 23 §:n mukaan ilmaista näitä haltuunsa saamia salassa pidettäviä tietoja eikä käyttää niitä hyväkseen. Asianosainen saa kuitenkin käyttää näitä tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamisesta koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut.

Notariaattisihteeri

XXXX

puhelin 0295 xx xxx

Liite Jäljennös ko. palkkaturvahakemuksesta

Liite 3. Maksuvelvollisuus

MAKSUVELVOLLISUUS

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus velvoittaa palkkaturvalain (866/1998) 16 §:n ja 17 §:n nojalla edellä mainitun työnantajan suorittamaan valtiolle nyt sen varoista palkkaturvana maksettavan määrän sille tästä päivästä lukien laskettavine korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkoineen. Viivästyskorko on seitsemän (7) prosenttiyksikköä yli kulloinkin voimassa olevan Euroopan keskuspankin perusrahoitusoperaatiokoron.

Täytäntöönpano

Tämä päätös on työnantajaan ja muuhun maksuvelvolliseen nähden palkkaturvalain 18 §:n nojalla heti täytäntöön pantavissa niin kuin lainvoimainen tuomio, jollei tuomioistuimien käsitellessään palkkaturvaa koskevaa riitaa määrää, ettei päätöstä ole toistaiseksi pantava täytäntöön tai täytäntöönpanoa jatkettava.

MUUTOKSENHAKU

Työnantajan ja muun maksuvelvollisen takaisinsaanti

Työnantaja ja muu maksuvelvollinen saa hakea takaisinsaantia palkkaturvapäätökseen siinä tuomioistuimessa, jossa työnantajan olisi vastattava työpalkkasaatavaa koskevassa asiassa. Kysymykseen tuleva tuomioistuin on **Pirkanmaan** kärjäoikeus, ellei oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 1 §:n 2 tai 3 momentin säännöksistä muuta johdu. Takaisinsaantikanne on pantava vireille 60 päivän kuluessa palkkaturvapäätöksen tiedoksisaamisesta.

Jos työnantaja tai muu maksuvelvollinen on konkurssissa tai asetetaan konkurssiin takaisinsaantikanteen vireillepanojen kuluessa, maksuvelvollisuutta koskevat riitaisuudet voidaan ratkaista konkurssimenettelyssä.

Palkkaturvapäätöksen sisältämät tiedot, jotka kuvaavat hakijan taloudellista asemaa, ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 23-kohdan mukaan salassa pidettäviä. Asianosainen tai tämän edustaja ei saa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:n mukaan ilmaista näitä haltuunsa saamia salassa pidettäviä tietoja eikä käyttää niitä hyväkseen. Asianosainen saa kuitenkin käyttää näitä tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamisesta koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaanti-oikeus on perustunut.

Valitusosoitus työntekijälle

Työntekijä saa hakea muutosta tähän päätökseen työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta kirjallisella valituksella. Valitus on toimitettava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valittajan katsotaan saaneen tiedon päätöksestä seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun päätös on postitettu valittajan ilmoittamalla osoitteella, ellei valituksen yhteydessä muuta näytetä.

Päätös on postitettu / .2013.

Valituskirjelmässä, joka osoitetaan työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle, on ilmoitettava:

- 1) valittajan nimi ja kotikunta;
- 2) postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa;
- 3) päätös, johon haetaan muutosta;
- 4) miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi; sekä
- 5) perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valitukseen on liitettävä tämä päätös ja ne asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen asiamiehensä tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta. Asiamiehen on liitettävä valituskirjelmään valtakirja sen mukaan kuin hallintolainkäyttölain 21 §:ssä säädetään. Valittajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelämä.

Valituskirjelämä liitteineen on toimitettava valitusajan kuluessa Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen osoitteella:

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Oikeudelliset palvelut
PL 297
33101 Tampere

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on viipymättä lähetettävä valituskirjelämä ja käsittelystä kertyneet asiakirjat lausuntoineen työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle.

Palkkaturvalain 26 § 3 momentin perusteella työnantaja ja muu maksuvelvollinen ei saa hakea palkkaturvapäätökseen muutosta valittamalla.

Palkkaturvapäätöksen sisältämät tiedot, jotka kuvaavat hakijan taloudellista asemaa, ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 23-kohdan mukaan salassa pidettäviä. Asianosainen tai tämän edustaja ei saa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:n mukaan ilmaista näitä haltuunsa saamia salassa pidettäviä tietoja eikä käyttää niitä hyväkseen. Asianosainen saa kuitenkin käyttää näitä tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamisesta koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut.

Ratkaisu

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus hylkää hakemuksen.

Perustelut

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on todennut työnantajan palkkaturvain tarkoittamalla tavalla maksukyvyttömäksi.

Palkkaturvain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan palkkaturvaviranomaisella on oikeus evätä palkkaturva tai harkita maksettavan palkkaturvan määrä tilanteessa, jossa työntekijä on jatkanut työsuhteessa vielä senkin jälkeen, kun hänen on täytynyt tietää, ettei työnantaja kykene suoriutumaan palkanmaksustaan.

Kyseessä olevaa lainkohtaa koskevissa lain esitöissä todetaan muun muassa seuraavaa: *Työnantajan laiminlyönnit tai viivästyksset työntekijän palkanmaksussa ovat osoitus siitä, että työnantajalla on taloudellisia vaikeuksia. Jos laiminlyönnit tai viivästyksset jatkuvat pitkään, työntekijä tulee tietoiseksi työnantajansa maksukyvyttömyydestä. Tämän jälkeen työsuhteessa jatkaminen merkitsee palkkaturvan piirin kuuluvien vastuiden tarpeetonta kasvamista.*

Palkkaturvaviranomainen on voinut hyväksyä noin kolmen kuukauden palkatta työskentelyn, jos työnantajan maksukyvyttömyyden ei voida katsoa jo tätä ennen tulleen työntekijälle selväksi tai asiaan ei liity väärinkäytösepäilyjä. Sääntely ei siis merkitsisi sitä, että työntekijällä olisi ehdoton oikeus palkkaturvaan kolmelta kuukaudelta, jos hän on selvästi ollut tietoinen työnantajansa maksukyvyttömyydestä jo tätä ennen ja kasvattanut palkkaturvan vastuuta maksamattomista saatavista. ... Jos maksuviivästyksiä on ollut useampien kuukausien ajan ja lopulta palkanmaksu loppuu kokonaan, työntekijältä edellytetään nopeampaa reagointia. Myös työnantajan tekemät ilmoitukset maksukyvyystään voivat vaikuttaa asiaan. Työnantajan tekemät ilmoitukset siitä, että saatavat maksetaan myöhemmin, eivät vaikuta arviointiin.

Työntekijän kannalta säännös merkitsisi, että jatkaessaan työntekoaan työnantajansa maksukyvyttömyydestä tietoisena, hän ei voisi enää luottaa siihen, että palkkaturva turvaa hänen saatavansa. Jatkaessaan työntekoa työntekijä kantaisi itse riskin siitä, että työnantaja ei kykene työsuhdesaatavia maksamaan.

Hakija on hakenut palkkaturvana palkkaa ajalta 1.12.2010-29.7.2011, lomakorvausta ajalta 1.12.2010-29.7.2011, kuukauden irtisanomisajan palkkaa sekä odotusajan palkkaa yhteensä 15.317,35 euroa. Hakija on ilmoittanut saaneensa palkkaennakkoa n. 1700 €. Hakija on ilmoittanut hakemuksessaan, ettei muista ennakkojen tarkkoja määriä.

Hakija on työskennellyt työnantajan palveluksessa yhteensä noin kahdeksan kuukauden ajan, kunnes työsuhde on päättynyt työnantajan suorittamaan irtisanomiseen. Tältä ajalta hän on saanut palkkaa ainoastaan noin kuukauden ajalta. Työnantajan edustaja on hakemuksen johdosta antamassaan lausunnossa ilmoittanut, että hakija on osuuskunnan jäsen, ja hänen kanssaan on sovittu, että palkkaa maksetaan heti, kun osuuskunnan varat siihen riittävät. Lisäksi työnantajan edustaja on ilmoittanut, että hakija on nostanut osuuskunnan kassasta varoja ja lisäksi tehnyt ruokaostoksia toiselta osuuskunnan jäseneltä saamallaan varoilla. Työnantajan edustajan lausunnosta käy ilmi, että hakijalle ei olisi ollut tarkoitus maksaa vielä lainkaan palkkaa, vaan ruokaostosten jälkeen jäljelle jääneet rahat olisi työnantajan mukaan pitänyt palauttaa kassaan tai tallettaa pankkitilille.

Edellä selvitetyn perusteella ELY-keskus katsoo, että hakija on huomattavan pitkään jatkuneen palkatta työskentelyn johdosta tullut tietoiseksi työnantajan maksukyvyttömyydestä tai hänen olisi tullut siitä tietää. Hakija on jatkanut työnantajan palveluksessa huomattavan pitkältä ajalta olevista maksamattomista palkkasaatavista huolimatta aina siihen saakka, kunnes työnantaja on hänet irtisanonut. Tuolloin hakijan palkka on ollut maksamatta yhteensä yli puolen vuoden ajalta. Hakijan menettely viittaa siihen, että hakija on osuuskunnan jäsenenä ottanut tietoisesti riskin siitä, ettei osuuskunta pysty hänelle varsinkaan toiminnan käynnistysvaiheessa palkkaa maksamaan.

Edellä selvitetyn perusteella ELY-keskus katsoo, että asiassa on perusteltu syy rajata hakijan oikeus palkkaturvaan 31.3.2011 mennessä kertyneisiin saataviin palkkaturvalain 8.1 §:n 4 kohdan nojalla.

Palkkaturvalain 5 §:n mukaan saatavaa on haettava kolmen kuukauden kuluessa sen erääntymisestä. Kun hakemus on jätetty 9.9.2011, ei palkkoja, joiden saamiseen palkkaturvana hakijalla on edellä selvitetyllä tavalla katsottu olevan oikeus, ole haettu säädettyssä määräajassa. Tällä perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hylkää hakemuksen mainitulta osin palkkaturvalain 5 §:n nojalla.