

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työaikalain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi (työoikeudellinen laiminlyöntimaksu)

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/16669/2026

1. Yleiset huomiot

Esitysluonnoksen **tavoitteena on tehostaa laissa säädettyjä työantajan velvoitteita työaika- ja vuosilomakirjanpidon tekemisestä sekä työvuoroluettelon laatimisesta ja antamisesta työntekijöille tiedoksi.** Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi **työsuojeluviranomaiselle mahdollisuus määrätä työnantajalle laiminlyöntimaksu** näiden velvoitteiden laiminlyömisestä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan työaikalakiin ja vuosilomalakiin säädöksiä laiminlyöntimaksusta, sen määrittämisestä ja täytäntöönpanosta sekä muutoksenhausta laiminlyöntimaksua koskevaan päätökseen.

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry (PAM) kannattaa esitystä. PAM pitää kuitenkin valitettavana, että valmistelun aikana lainsäädäntö-hankkeen alkuperäisestä toteuttamisvaihtoehdosta on luovuttu. Siinä työnantajan **velvollisuus laatia työvuoroluettelo ja saattaa se kirjallisesti työntekijöiden tietoon olisi säädetty pakottavaksi lainsäädännöksi.** Tuolloin työsuojeluviranomainen olisi voinut valvoa kaikissa tapauksissa työvuoroluettelon antamista ja määrätä laiminlyöntimaksun, jos työvuoroluettelon laatiminen ja antaminen olisi laiminlyöty. Samoin sovellettavaksi olisi tullut työaikalain kriminalisoinnit. Alkuperäinen toteuttamisvaihtoehto olisi palvelualojen ja palvelualoilla esiintyvän työperäisen hyväksikäytön ehkäisemisen näkökulmasta perusteltua.

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry edustaa palvelualojen työntekijöitä ja se solmii 33 yksityisen palvelualan työehtosopimusta. Liitolla on 190 000 jäsentä, joista kaksi kolmasosaa on naisia. Suurin osa jäsenistä työskentelee kaupan alalla, matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajanpalveluissa, kiinteistöpalveluissa sekä vartiointialalla.

PAM avustaa jäseniään heidän työsuhteitaan koskevissa erimielisyyksissä. Käsittelyyn otettavia erimielisyyksiä on vuosittain keskimäärin 550 kpl:ta. PAM myöntää liiton jäsenille harkinnanvaraista oikeusapu työsuhdetta koskeviin riita-asioihin, jotta asiat voidaan viime kädessä saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Liiton oikeusapu myönnetään noin 75 tapauksessa vuosittain. Liiton käsittelyssä olevista erimielisyyksistä ja riitatapauksista melko vakiintuneesti noin puolet ovat palkkasaata-variitoja, kuten maksatta jääneitä peruspalkkoja, sairausajanpalkkoja, työaika- ja olosuhdelisiä, irtisanomisajan palkkoja, lomakorvauksia sekä varsinaista alipalkkaa koskevia tapauksia.

Työsuojeluviranomainen on työsuojelutarkastuksissaan todennut työai-kakirjanpitoon liittyviä ongelmia palvelualoilla mm. seuraavasti: Vuonna 2025 työaikakirjanpidossa havaittiin jotakin korjattavaa valta-kunnallisesti eniten majoitus- ja ravitsemisalalla 46 %:ssa¹ tarkaste-tuista ja kuljetuksessa ja varastoinnissa 30 %:ssa² tarkastetuista. (HE-luonnos s. 17)

Vastaavasti vuonna 2025 työvuoroluettelon laatimisessa havaittiin jo-takin korjattavaa eniten majoitus- ja ravitsemisalalla 35 %:ssa tarkas-tetuista³, tukku- ja vähittäiskaupassa 17 % tarkastetuista⁴ ja kuljetuk- sessa ja varastoinnissa 15 %:ssa tarkastetuista.⁵ (HE-luonnos s. 18)

2. Huomiot ehdotetuista laiminlyöntimaksuista ja niiden määristä (TAL 44 a § ja VL 37a §)

Esitysluonnoksen mukaan työsuojeluviranomainen voi määrätä *työaikalain mukaisen laiminlyöntimaksun* työnantajalle, joka tahallaan tai huolimatto-muudesta:

1) laiminlyö työvuoroluettelon laatimista tai työntekijöille tietoon saatta-mista koskevan velvollisuutensa taikka työntekijän vahingoksi muuttaa, kät-kee, hävittää tai tekee työvuoroluettelon mahdottomaksi lukea ilman siihen oikeuttavaa perustetta; tai

¹Korjattavaa kpl. /tarkastukset kpl. (207/447 =46 %)

² (110/366 =30 %)

³ (280/793 = 35 %)

⁴ (54/327 = 17 %)

⁵ (48/327 = 15 %)

2) laiminlyö työaikakirjanpidon pitämistä koskevan velvollisuutensa taikka työntekijän vahingoksi pitää työaikakirjanpitoa väärin, muuttaa, kätkee, hävittää tai tekee sen mahdottomaksi lukea.

PAM kannattaa muutosehdotuksia ja pitää tärkeänä, että muun ohella työvuoroluettelon perusteeton muuttaminen ja työaikakirjanpidon pitäminen väärin ehdotetaan laiminlyöntimaksun soveltamisalaan. Nämä ovat tyypillisiä ongelmia palvelualoilla sen ohella, ettei asiakirjoja ole laadittu ollenkaan.

Vuosilomalain mukainen laiminlyöntimaksu voidaan esitysluonnoksen mukaan määrätä työnantajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö vuosilomakirjanpidon työntekijän vahingoksi, pitää sitä väärin, muuttaa, kätkee tai hävittää sen taikka tekee sen mahdottomaksi lukea.

PAM kannattaa muutosehdotusta.

Sekä työaikalain että vuosilomain mukainen laiminlyöntimaksu olisi enintään 10 000 euroa. Jos samalla kertaa olisi määrättävä laiminlyöntimaksu kahdesta tai useammasta kyseisen lain mukaisesta laiminlyönnistä, määrättäisiin laiminlyönneistä yhteinen maksu, joka olisi enintään 15 000 euroa.

PAM pitää ehdotettujen laiminlyöntimaksujen enimmäismääriä liian pieninä, jotta niillä olisi niiltä toivottu ennalta ehkäisevä vaikutus. Esitysluonnoksen mukaan (s. 25) tavoitteena on yhtäältä pyrkiä ennaltaehkäisemään lainvastainen toiminta ja toisaalta estämään säännösten vastaisen toiminnan toistuminen tai jatkaminen.

Lisäksi PAM ei pidä useammasta laiminlyönnistä määrättävää enintään 15 000 euron ”paljousalennusta” perusteltuna.

3. Huomiot laiminlyöntimaksun määräämisen arvioinnissa huomioon otettavista seikoista (TAL 44 a § ja VL 37a §)

Työaikalain ja vuosilomalain muutosehdotusten mukaan laiminlyöntimaksun määrää arvioitaessa otetaan huomioon työnantajan koko sekä laiminlyönnin laatu, laajuus, kesto, tahallisuus, toistuvuus ja muut olosuhteet.

PAM pitää huomioon otettavaksi ehdotettuja seikkoja asiallisina ja perusteltuina, mutta lisäisi seikkoihin työntekijän aseman. Jos työnantajan laiminlyönti kohdistuisi haavoittuvassa asemassa olevan työntekijän oikeuksiin tulisi sen olla laiminlyöntimaksua korottava seikka.

4. Huomiot perusteista, jolloin laiminlyöntimaksua ei tule määrätä (TAL 44 a § ja VL 37a §)

Työaikalain ja vuosilomalain muutosehdotusten mukaan laiminlyöntimaksu on jätettävä määräämättä, jos

- 1) laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden vähäinen;
- 2) maksun määrääminen olisi olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen kohtuutonta; tai
- 3) laiminlyönti johtuu pätevästä syystä.

PAM katsoo, ettei *laiminlyönti johtuu pätevästä syystä* -perustetta (kohta 3) tulisi säätää. Sen sisältö ja suhde kohtuusharkintaan (kohta 2) jää liian epä-määräiseksi ja tekee lainsäädännöstä epäselvää. 44 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa HE-luonnoksen sivulla 36 annetaan esimerkit pätevän syyn tilanteista:

- pienen yrityksen edustajan äkillinen sairastuminen tai muu vastaava poikkeuksellinen olosuhde
- työnantajasta riippumaton vahinkotapahtuma, kuten tulipalo tai vesivahinko, jonka seurauksena työaika-asiakirjat ovat tuhoutuneet, eikä työnantaja ole voinut kohtuudella estää tapahtumaa tai sen seurauksia.

PAMin näkemyksen mukaan molemmat esimerkkitapauksista menevät myös kohtuusharkintaa koskevan perusteen piiriin.

5. Kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioiminen ehdotuksissa (TAL 44b § ja VL 37b §)

Esitysluonnoksen mukaan laiminlyöntimaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Esitysluonnoksen mukaan maksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Lisäksi esitetään säädettäväksi, että työsuojeluviranomaisen on hakemuksesta poistettava maksu, jos se, jolle on määrätty laiminlyöntimaksu, on epäiltynä samasta teosta tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai myöhemmin tuomitaan samasta teosta rangaistukseen.

Edellä todetun lisäksi säännöskohtaisten perustelujen mukaan (HE-luonnos s. 36) laiminlyöntimaksuasiaa käsiteltäessä työsuojeluviranomaisen on kuultava työnantajaa.

PAMin näkemyksen mukaan kaksoisrangaistavuuden kieltö (ne bis in idem – kieltö eli kieltö syyttää tai rangaista kahdesti samassa asiassa) on huomioitu ehdotuksissa riittävällä tavalla.

6. Huomiot merenkulkijoita koskeviin lakeihin

Ei lausuttavaa.

7. Huomiot vaikutusarvioinneista

Vaikutukset työsuojelu- ja muiden viranomaisen toimintaan
(HE-luonnos s. 29–30)

PAM pitää myönteisenä, että työsuojeluviranomaiselle esitetään lisää resursseja, mutta pitää ehdotettua resurssien lisäystä riittämättömänä. Työntantajalla tulee olla todellinen riski joutua laiminlyöntimaksun kohteeksi, jotta tavoitteena oleva laiminlyöntimaksujen ennaltaehkäisevä vaikutus toteutuu. Tämä edellyttää tarkastusmäärien lisäämistä.

HE-luonnoksen mukaan (s. 26) Suomessa on eri tietolähteiden mukaan jo pelkästään yksityisen sektorin työnantajia 70 000 – 90 000. HE-luonnoksen mukaan (s. 17) työvuoroluettelon laatimisvelvollisuutta käsiteltiin yhteensä 2 641 tarkastuksella vuonna 2025.

Ilmeisesti vastaava määrä (2 641 kpl:ta) valvontoja on vuonna 2025 koskenut työaikakirjanpitoa. Tarkastusmäärät eivät ole riittäviä.

Vaikutukset työntekijöihin (HE-luonnos s. 26–27)

Vaikutuksia työntekijöihin ei ole arvioitu kovinkaan syvällisesti. Erityisesti arvio vaikutusten kohdentumista eri työntekijäryhmiin on vähäistä, vaikka nykytilakuvaus sisältää tietoa, jonka perusteella arviointia voisi tehdä.

PAM katsoo, että vaikutusarviointia voisi täydentää esim. seuraavilla osa-alueilla

- 1) vaikutusmekanismin kuvaaminen (miten laiminlyöntimaksu johtaa työntekijöiden aseman paranemiseen);
- 2) vaikutukset ulkomaalaisiin työntekijöihin ja työperäisen hyväksikäytön ehkäisyyn;
- 3) vaikutukset vaihtelevan työajan työntekijöihin;

4)vaikutukset matalapalkka-aloilla työskenteleviin työntekijöihin;

Mainittakoon vielä teknisenä huomiona, että sivulla 26 otsikolla *vaikutukset työntekijöihin* ei ole otsikkonumeroa ja siten se ei myöskään näy esitysluonnoksen sisällysluettelossa.

8. Muut mahdolliset huomiot

Työsuojeluviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa **työehtosopimusmääräysten noudattamista** ns. normaalisitovassa kentässä. Työaikalain mukaisesta veloitteesta laatia työvuoroluettelo ja antaa se työntekijälle tiedoksi voidaan sopia työehtosopimuksella toisin tai ottaa työaikalain säännöstä koskeva määräys työehtosopimuksen määräykseksi ns. viittausmääräyksellä tai kirjaamalla se työehtosopimukseen. Jos näin on toimittu, ei työsuojeluviranomaisella ole siltä osin toimivaltaa valvoa määräysten noudattamista työnantajan ollessa järjestäytynyt työnantaja.

Edellä todettu tarkoittaa käytännössä sitä, ettei työsuojeluviranomainen voisi määrätä laiminlyöntimaksua järjestäytyneelle työnantajalle sen laiminlyödessä työehtosopimuksen määräystä työvuoroluettelon laatimisesta ja antamisesta.

Vastaavasti työaikalainsäädännön kriminalisoinnit syrjäytyvät niiltä osin kuin aineellisista työaikakysymyksistä on sovittu työ- ja virkaehtosopimuksissa.

Sen sijaan työaika- ja vuosilomakirjanpitoa koskevan veloitteiden tahallinen tai huolimattomuudesta johtuva laiminlyönti voi jatkossa johtaa laiminlyöntimaksun määräämiseen niin järjestäytyneissä kuin järjestäytymättömissä yrityksissä, koska näiden säännösten osalta on kyse pakottavasta lainsäädännöstä työntekijän suojaksi.

HE-luonnoksen kohdassa 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot (s. 31) käsitellään lainsäädäntöhankkeen alkuperäistä toteuttamisvaihtoehtoa, jossa myös velvollisuus laatia työvuoroluettelo ja saattaa se kirjallisesti työntekijöiden tietoon olisi säädetty pakottavaksi lainsäädännöksi. Tuolloin työsuojeluviranomainen olisi voinut valvoa kaikissa tapauksissa työvuoroluettelon antamista ja määrätä laiminlyöntimaksun, jos työvuoroluettelon laatiminen ja antaminen olisi laiminlyöty. Samoin sovellettavaksi olisi tullut työaikalain kriminalisoinnit.

PAM pitäisi perusteltuna siirtää työvuoroluettelon antamista koskevat säännökset pakottavaksi lainsäädännöksi.

Muutos lisäisi työntekijöiden yhdenvertaisuutta, kun työvuoroluettelon laatimis- ja tiedoksiantovelvollisuus tulisi viranomaisvalvonnan piiriin työnantajan järjestäytymisestä riippumatta. Kuten esityksessäkin todetaan, työvuoroluettelolla on keskeinen merkitys työntekijän työajan, palkkaoikeuksien, työaikakorvausten ja -lisien sekä työ- ja vapaa-ajan yhteensovittamisen kannalta. Erityisesti vaihtelevan työajan työntekijöiden, vuorotyötä tekevien työntekijöiden sekä heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työntekijöiden näkökulmasta vaihtoehtoinen malli voisi vahvistaa oikeuksien toteutumista nykyistä ehdotusta tehokkaammin.

Orpon hallituskaudella työntekijöiden suojaa on heikennetty monella tapaa. Olisi kohtuullista, että työntekijän suojaa olisi edes tältä osin parannettu.

Työsuojeluviranomainen on raportoinut, että vuonna 2025 työsuojelutarkastuksissa työvuoroluettelon laatimisvelvollisuutta käsiteltiin yhteensä 2 641 tarkastuksella ja n. 500 tapauksessa oli kyse tilanteesta, jossa työnantaja noudatti työehtosopimusta normaalisitovana ja näin ollen valvontaa ei voitu tältä osin saattaa loppuun.

Käytännössä näissä tapauksissa työvuoroluettelo on puuttunut, mutta siihen ei ole voitu viranomaisen toimesta reagoida, koska työnantaja on kuulunut työntekijäliittoon tai liittynyt työntekijäliittoon tarkastusprosessin aikana.

Helsingissä 21. elokuuta 2026

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry

Annika Rönni-Sällinen
puheenjohtaja

Lisätietoja:

Sanna Mannonen
juristi
sanna.mannonen@pam.fi
050 361 5758