

Kim Berg sd ym.

Lakialoite laiksi rikoslain 47 luvun muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteessa esitetään rikoslakiin lisättäväksi työrikoksia koskevaan 47 lukuun uusi pykälä 3 b, jossa kriminalisoidaan *alipalkkaus*. Tekoon syyllistyisi työnantaja, joka tahallaan jättäisi noudattamatta työsopimuslain mukaisen yleissitovan työehtosopimuksen sekä työehtosopimuslain mukaisen työehtosopimuksen palkkamääräyksiä.

PERUSTELUT

Suomen työelämlainsäädäntö muodostaa kokonaisuuden, jonka peruseriaate on työntekijän, heikomman osapuolen, suojaksi säädettyt lait. Rikoslaisissa säädetään jo nykyisellään työrikoksista 47 luvussa: työturvallisuus- ja työaika-suojelurikoksista, työsyryjinnästä, kiskonnantapaisesta työsyryjinnästä, työntekijöiden järjestäytymisvapauden loukkaamisesta, työnvälityksen maksukielon rikkomisesta sekä luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä. Lisäksi ihmiskaupasta säädetään 25 luvussa.

Alipalkkauksen vakavimmat muodot on kriminalisoitu jo nykyään. Alipalkkaus voi täyttää esimerkiksi työsyryjinnän (rikoslain 47 luvun 3 §) tai kiskonnantapaisen työsyryjinnän tunnusmerkistön (3 a §). Työsyryjintä ilmenee tyypillisesti siten, että ulkomaalaiselle tai nuorelle maksetaan hänen asemaansa hyväksikäyttäen liian alhaista palkkaa. Kiskonnantapaista työsyryjintää koskevan hallituksen esityksen (HE 151/2003 vp) mukaan 3 a §:n säännöksessä tarkoitettu epäedullinen asema voisi ilmetä esimerkiksi muihin työntekijöihin verrattuna huomattavasti alhaisemman palkan maksamisena tai epäasiallisina työaikoina. Kiskonnantapaisesta työsyryjinnästä voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi, työsyryjinnästä enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Nykyisin palkkasaatava ja sen oikeellisuus ratkaistaan yksityisoikeudellisena riita-asiana sitovasti yleisissä tuomioistuimissa. Työsuojeluviranomainen voi ilmoittaa asiasta poliisille vain niin ilmeisessä alipalkkaustilanteessa, että sen voitaisiin arvioida olevan rikoslain tarkoittamaa työsyryjintää tai kiskonnantapaista työsyryjintää. Sanna Marinin hallitus laajensi työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuutta koskemaan kiskontaa ja petosta, jotta poliisin tietoon tulisi entistä useampi vakava alipalkkaustapaus. Tärkeää olisi vielä, että työrikosten vanhentumisaikoja pidennettäisiin. Tällöin monimutkaisissa alipalkkaustapauksissa syyteoikeus ei ehtisi vanhenemaan ennen kuin asia on poliisin ja syyttäjän toimesta asianmukaisesti tutkittu.

Lakialoite LA 4/2023 vp

Alipalkkauksesta kilpailuetua hakevat yritykset vääristävät markkinoita ja vaikeuttavat rehellisten yritysten toimintaa. Ne yritykset, jotka eivät noudata sovittuja pelisääntöjä, on saatava kuriin. Useimmiten alipalkkaus kohdistuu lisäksi niihin työntekijöihin, jotka eivät tunne oikeuksiaan tai arastelevat kysyä niiden perään, eli nuoriin ja maahanmuuttajiin. Ammattiliitot saavat päivittäin kyselyjä alipalkkauksesta, ja hoidettavana on jatkuvasti satoja riitoja.

Alipalkkauksen kriminalisoinnilla on laaja kansan tuki. Selvityksen mukaan 82 prosenttia suomalaisista aikuisista on täysin tai jokseenkin samaa mieltä, että tilanteet, joissa maksetaan työntekijälle alan työehtosopimuksen määräykset alittavaa palkkaa, tulisi kriminalisoida ja maksaja tuomita rikoksesta. Työntekijöistä 91 prosenttia ja jopa johtajista 81 prosenttia kannattaa kriminalisointia. Myös selkeä enemmistö yrittäjistä, 64 prosenttia, piti kriminalisointia tarpeellisenä. Alipalkkaukseen puuttumisen tunnistetaan edistävän myös reilua kilpailua ja olevan elinkeinoelämän etu.

Ilmi tulleet tapaukset osoittavat, että huoli alipalkkauksesta on aito. Nyt viimeistenkin on avattava silmänsä ja myönnettävä, että myös Suomeen on pesiytynyt työntekijöiden hyväksikäyttöön perustuva liiketoimintamalli.

Ääripäissä ovat vakava hyväksikäyttö ja yksittäiset palkkaa koskevat erimielisyydet. Näiden väliin jää työntekijöiden hyväksikäyttöä ja alipalkkausta. Jos tähän harmaaseen alueeseen ei puututa, työnantajat ymmärtävät sen olevan kannattavaa, mikä vain ruokkii ilmiötä ja johtaa pahimmillaan työntekijöiden vakavan hyväksikäytön lisääntymiseen.

Selvityksistä huolimatta asiat eivät ole edenneet ja työehtojen polkeminen ja työvoiman hyväksikäyttö jatkuvat. Hyväksikäytön uhreina ovat yleensä ulkomaalaiset työntekijät, mutta myös nuorille tai vammaisille työntekijöille jätetään maksamatta pakollisia palkanlisäjä tai peruspalkkaa maksetaan liian vähän.

Alipalkkauksen selvittämisen tuomioistuimessa ei pitäisi olla mahdotonta, kun sitä voidaan arvioida työsyRJintätapauksissakin. Selvittelytyötä on aiheesta tehty riittävästi.

Käytännön valvonnasta vastaavien työsuojelutarkastajien näkemys on, että työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksia on parannettava niin, että alipalkkaustilanteissa voisi antaa velvoittavan päätöksen eli kehotuksen, jonka noudattamiseksi on mahdollista asettaa uhkasakko. Kehotusta käytetään jo syrjintätapauksissa. Käytännössä syrjintätapauksissa on yleensä kysymys palkkasyRJinnästä. Tarkastuksissa on siten mahdollista havaita, jos peruspalkka ei täytä edes työehtosopimuksen mukaista vähimmäistasoa tai työehtosopimuksessa määriteltyä ammattikohtaista palkkauksen tasoa, eli kyseessä on alipalkkaus.

Työntekijöiden hyväksikäyttö ilmenee eri tavoin vakavista ihmiskaupparikoksista ja kaltoinkohTELusta muiden työehtojen kuten työaikamääräysten ja työsuojelun laiminlyönteihin sekä alipalkkaukseen. Ilmiön moninaisuuden vuoksi hyväksikäyttötapausten selvittäminen voi kuulua useamman kuin yhden viranomaisen toimivaltaan. Ongelmiin pystyttäisiin puuttumaan tehokkaammin, jos viranomaisyhteistyötä tehostettaisiin ja luotaisiin viranomaisten yhteisiä toimintamalleja. Se voisi esimerkiksi tarkoittaa eri viranomaisten yhteisesti tekemiä tarkastuksia ja viranomaisten välistä tietojen vaihtamista.

Lakialoite LA 4/2023 vp

Poliisi on kertonut tarvitsevansa lisää resursseja työvoiman hyväksikäyttöä koskevien rikosten selvittämiseen ja esitutkintaan. Tarvitaan siis poliisin, syyttäjien sekä työsuojeluviranomaisten resurssien turvaamista ja kohdentamista nimenomaisesti työvoiman hyväksikäytön kitkemiseen. Sen lisäksi pitäisi varmistaa, että viranomaisilla on riittävästi osaamista ja erikoistumista juuri työvoiman ja ihmisten hyväksikäytön tunnistamiseen.

Tässä lakialoitteessa ovat kohderyhmänä työmarkkinoiden haavoittuvimmassa asemassa olevat työntekijät: vammaiset, nuoret ja ulkomaalaiset. On ennustettu, että kaikkien näiden työntekijäryhmien määrä työmarkkinoilla kasvaa lähitulevaisuudessa Suomen ikärakenteen ja työvoimapolun takia. Siksi on tärkeää edistää alipalkkauksen kriminalisointia sanoista tekoihin.

Meidän allekirjoittaneiden mielestä perusteluja alipalkkauksen kriminalisoimiseksi tuodaan esille myös oikeusministeriön yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa tilaamassa selvityksessä "Vakavaan alipalkkaukseen perustuva työntekijöiden hyväksikäyttö ja siihen reagointi — Rikosoikeudellinen selvitys" (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:19). Selvitys julkaistiin huhtikuussa 2023.

Selvityksen sivulla 145 nousee esiin tämänhetkinen asiantila konkreettisesti: "Työperäinen hyväksikäyttö alipalkkauksen muodossa on myös toimintaa, jolla on mahdollista saavuttaa merkittävää taloudellista hyötyä. Oikeuskäytännössä työsyryntä lähtökohtaisesti yksilöidään yhdeksi rikokseksi, vaikka teko olisi kohdistunut useampaan eri asianomistajiin. Teon kohdistumisesta useaan eri asianomistajaan voi aiheutua merkittävää taloudellista hyötyä oikeushenkilölle, vaikkei yhtäkään asianomistajista olisikaan asetettu huomattavan epäedulliseen asemaan alipalkkauksen perusteella, mitä kiskonnantapaisen työsyryntän soveltuminen edellyttää. Näissä tapauksissa on mahdollista, että menettelyä on arvioitava saavutetusta taloudellisesta hyödystä huolimatta ainoastaan työsyryntänä, koska alipalkkauksella saavutetun taloudellisen hyödyn kokonaismäärä ei automaattisesti johda menettelyn arviointiin kiskonnantapaisena työsyryntänä."

Lisäksi sivulta 198 alkavat selvityksen havainnoista johdetut suositukset ovat osuvia perusteluja, miksi tämä laki tulisi säätää nopeasti.

Eräitä kohtia lyhyen tähtäimen suosituksista:

"Kiskonnan ja petoksen rikostunnusmerkistöjä olisi perusteltua soveltaa nykyistä enemmän vakavissa alipalkkaustilanteissa."

"Kiskontaa on perusteltua soveltaa ensisijaisena tunnusmerkistönä työsyryntään nähden, jos sen edellytykset täyttyvät; kyse on työsyryntään nähden ankarammin rangaistavasta rikoksesta, johon liittyy myös pidempi viiden vuoden vanhentumisaika."

"Kun Poliisihallitus uusii ihmiskauppaa koskevan ohjeensa, on ohjeessa perusteltua huomioida myös kiskonnan ja petoksen rikostunnusmerkistöt sekä niiden soveltamismahdollisuudet työperäisessä hyväksikäytössä."

Lakialoite LA 4/2023 vp

"Syyttäjälaitoksessa on perusteltua kouluttaa syyttäjiä työperäiseen hyväksikäyttöön soveltuvis- ta rikostunnusmerkistöistä — etenkin kiskonnan ja petoksen soveltumisesta alipalkkaustapauk- siin."

"Alioikeuskäytännön perusteella syrjintäperusteen tunnistamisessa ja soveltamisessa on ilmen- nyt puutteita. Syytteitä on hylätty esimerkiksi sen vuoksi, että ulkomaalaisille työntekijöille ei ole löytynyt konkreettista vertailuryhmää suomalaisten työntekijöiden joukossa tilanteissa, joissa työyhteisö on koostunut pääasiassa ulkomaalaisista työntekijöistä. Syrjintä voidaan tunnistaa, vaikka vertailukohtaa syrjintäperusteen olemassaololle ei löytyisi saman työpaikan sisältä. Lain soveltamisessa on perusteltua verrata työntekijöiden kohtelua esimerkiksi alan sitoviin työehto- sopimuksiin."

"Koska rikosprosessissa on ollut haasteita tunnistaa syrjintään ja yhdenvertaisuuteen liittyviä normatiivisia kysymyksiä, sillä voi olla negatiivisia vaikutuksia työsyrynnän ja kiskonnantapai- sen työsyrynnän rikostunnusmerkistöjen tulkintaan ja soveltamiseen. Poliisin, syyttäjien ja tuo- mioistuinten asiantuntemusta syrjinnästä ja yhdenvertaisuudesta sekä tähän liittyvästä lainsäädännöstä olisikin perusteltua vahvistaa koulutuksen avulla."

"Kiskonnantapaisen työsyrynnän yhteydessä on nykyistä paremmin tunnistettava tapaukset, jois- sa yhteisösakon tuomitsemisen edellytykset ovat olemassa."

"Hyväksikäyttöriskissä olevien työntekijöiden tietoisuutta työoikeudellisista normeista ja työnte- kijän oikeuksista tulee lisätä sekä parantaa heidän mahdollisuuksiaan saada niitä koskevaa tietoa huolehtimalla esimerkiksi siitä, että työntekijät voivat saada tietoa osaamallaan kielellä."

"Sujuvaa ja oma-aloitteista tiedonvaihtoa työperäistä hyväksikäyttöä kohtaavien ja selvittävien viranomaisten välillä on edelleen kehitettävä. Työperäisen hyväksikäytön torjunnan parissa työ- kentelevien viranomaisten väliseen tiedonjakoon liittyvät oikeudet, rajoitteet ja velvollisuudet on selvitettävä. Lisäksi on kartoitettava ja arvioitava nykyistä lainsäädäntöä sekä sen mahdollisia muutostarpeita viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon liittyen."

"Lisätutkimusta tarvitaan siitä, miten esitutkintaviranomainen käsittelee tietoonsa tulleet alipalk- kaukseen ja työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvät ilmoitukset. Samalla on selvitettävä, tunniste- taanko alipalkkaustilanteet rikosoikeudellista reagointia vaativiksi tapauksiksi."

Lisäksi eräitä kohtia pitkän tähtäimen suosituksista:

"Työperäinen hyväksikäyttö yhteiskunnallisena ongelmana tulee todennäköisesti tulevaisuudes- sa laajentumaan lisääntyneen työperäisen maahanmuuton seurauksena. Kyseessä on yleistynä ri- kollisuuden muoto, ja sitä torjuvan sääntelyn ajantasaisuutta tulee arvioida huolellisesti. Samalla on perusteltua selvittää rikoslainsäädännöllisiä uudistustarpeita arvioitaessa, kuinka työperäi- seen hyväksikäyttöön ja siihen liittyvään vakavaan alipalkkaukseen on perusteltua reagoida. Ar- vioinnissa on perusteltua tukeutua verrokkimaissa, kuten Norjassa, tehtyihin rikoslainsäädännöl- lisiin ratkaisuihin."

Lakialoite LA 4/2023 vp

"Kun oikeushenkilön rangaistusvastuun teoreettista perustaa sekä soveltamis- ja määäämisedellytyksiä lähitulevaisuudessa tarkastellaan uudelleen, on samalla selvitettävä, pitäisikö oikeushenkilön rangaistusvastuu ulottaa myös niihin työperäisen hyväksikäytön yhteydessä soveltuviin rikostunnusmerkistöihin, joissa yhteisönsakon tuomitseminen ei tällä hetkellä ole mahdollista."

"Työnteon muotojen muuttuessa joustavimmiksi voivat oikeuksistaan tietämättömät tai muutoin haavoittuvassa asemassa olevat työntekijät joutua työskentelemään esimerkiksi kevytyrittäjinä, vaikka he tosiasiallisesti tekevät työsuhteenomaista työtä. Työperäisen hyväksikäytön torjunnassa tulee huomioida hyväksikäytön uudet muodot, joilla saatetaan pyrkiä kiertämään hyväksikäytön vastaista sääntelyä tai valvontaa."

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

rikoslain 47 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään rikoslain (39/1889) 47 lukuun uusi 3 b § seuraavasti:

47 luku

Työrikoksista

3 b §

Alipalkkaus

Työnantaja, joka tahallaan

1) jättää noudattamatta työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 7 §:ssä tarkoitetun yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä työntekijälle maksettavasta palkasta tai,

2) jättää noudattamatta työehtosopimuslain (436/1946) 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun sitovan työehtosopimuksen määräyksiä työntekijälle maksettavasta palkasta,

on tuomittava *alipalkkausrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lakialoite LA 4/2023 vp

Helsingissä 28.6.2023

Kim Berg sd
Juha Viitala sd
Pia Viitanen sd
Tuula Väättäinen sd
Paula Werning sd
Tytti Tuppurainen sd
Ville Skinnari sd
Timo Suhonen sd
Joona Räsänen sd
Saku Nikkanen sd
Ilmari Nurminen sd
Eemeli Peltonen sd
Pinja Perholehto sd
Anna-Kristiina Mikkonen sd
Ville Merinen sd
Lauri Lyly sd
Krista Kiuru sd
Sanna Marin sd
Johannes Koskinen sd
Johan Kvarnström sd
Suna Kymäläinen sd
Timo Harakka sd
Tuula Haatainen sd
Nasima Razmyar sd
Matias Mäkynen sd
Aki Lindén sd
Helena Marttila sd
Marko Asell sd
Eeva-Johanna Eloranta sd
Seppo Eskelinen sd
Pia Hiltunen sd
Piritta Rantanen sd
Veronika Honkasalo vas
Merja Kyllönen vas